REGIMES PRÓPRIOS:
Aspectos Relevantes

Organizadora
Lucia Helena Vieira

20º volume
São Paulo, 2026

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES
DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

CRÉDITOS

Presidente Abipem	João Carlos Figueiredo
Presidente Apeprem	Daniel Leandro Boccardo
Coordenação	Lucia Helena Vieira
Diagramação	Gleiciene de Aguiar Sarquis
Impressão	Gráfica Viena

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Regimes próprios : aspectos relevantes v.20 /
organização Lucia Helena Vieira. --
São Paulo : Aguiar Consultoria, 2026.
ISBN 978-65-979127-0-4
1. Bibliografia - Metodologia 2. Previdência social - Brasil I. Vieira, Lucia Helena.

26-336280.0 CDU 34:364.3.3(81)

Índices para catálogo sistemático:
1. Previdência social : Pesquisa 364.3
Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, especialmente gráfico, fotográfico, fonográfico, videográfico ou pela internet. Essa proibições se estendem às características de editoração da obra. A violação dos direitos autorais constitui crime punível com pena restritiva de liberdade (art. 184 e parágrafos do Código Penal), cumulada com busca e apreensão e indenização (arts. 102/107 da Lei 9610/98 – Lei de Direitos Autorais). Os trechos em que há autoria reconhecida pertencem aos respectivos autores. 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 dos respectivos autores.

Apresentação

Ao alcançar sua 20ª edição, Regimes Próprios – Aspectos Relevantes reafirma seu papel como uma das mais consistentes e tradicionais referências para gestores, conselheiros, dirigentes e estudiosos da previdência pública brasileira. Esta obra, que ao longo de duas décadas tem sido revisitada, atualizada e ampliada, nasce novamente com o propósito de orientar, esclarecer e fortalecer a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social em um cenário de constantes transformações normativas, estruturais e institucionais.

Este marco editorial coincide com outro momento igualmente significativo: os 30 anos da APEPREM, entidade que se consolidou como protagonista na defesa do fortalecimento dos RPPS, no estímulo à profissionalização da gestão e na promoção de boas práticas que hoje repercutem em todo o país. Três décadas de atuação ininterrupta, guiadas pelo compromisso com a transparência, o desenvolvimento técnico e a responsabilidade com o futuro dos servidores públicos e de seus segurados.

A celebração também inclui um feito que honra esta trajetória: os 20 anos de parceria entre a APEPREM e a ABIPEM na construção e difusão desta obra. Duas entidades que, ao unirem esforços, ampliaram o alcance do conhecimento técnico, contribuíram para qualificar milhares de gestores e fortaleceram o diálogo nacional sobre previdência pública. Esta longevidade não é fruto do acaso, mas da confiança mútua, da convergência de propósitos e da dedicação de profissionais comprometidos com o aperfeiçoamento das políticas previdenciárias.

Assim, esta edição especial não representa apenas a continuidade de um trabalho, mas a celebração de uma trajetória coletiva. Cada artigo,

cada atualização normativa e cada análise aqui apresentada refletem o compromisso de manter a obra alinhada às demandas atuais dos RPPS, oferecendo uma leitura sólida, didática e indispensável à boa governança previdenciária.

Que esta 20ª edição siga cumprindo sua missão: ser instrumento de formação, apoio e inspiração para todos aqueles que constroem diariamente uma previdência pública mais segura, sustentável e eficiente.

Com gratidão a todos que contribuíram para esta jornada, dedicamos esta obra a quem acredita na força do conhecimento e no valor do serviço público.

João Carlos Figueiredo
Presidente da Abipem

Daniel Leandro Boccardo
Presidente da Apeprem

Primeiro Prefácio

Chegar à vigésima edição de uma obra técnica não é apenas cumprir uma contagem. É construir uma tradição. É provar, ao longo do tempo, que determinado campo de estudo amadureceu, consolidou linguagem própria, reuniu intérpretes qualificados e, sobretudo, formou uma comunidade de leitores e de profissionais que continua a enxergar valor no debate sério, na reflexão cuidadosa e no aperfeiçoamento constante. É exatamente isso que se vê em Regimes Próprios: Aspectos Relevantes.

Ao celebrar esta 20ª edição, celebramos também algo maior do que um número redondo. Celebramos um percurso. Celebramos a persistência de uma iniciativa editorial que, ano após ano, recusou a acomodação e preferiu revisitar temas, atualizar compreensões, incorporar novos problemas e devolver ao leitor um retrato sempre renovado da previdência pública brasileira. Há obras que registram um tempo; esta, além de registrá-lo, ajuda a compreendê-lo.

A efeméride ganha densidade especial porque não se trata de um volume qualquer. Este livro chega em momento simbólico, no qual se cruzam a maturidade de uma série já consagrada, a longeva cooperação institucional entre APEPREM e ABIPEM e a própria evolução dos Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil. Ao longo desses anos, a previdência do servidor público deixou de ser vista apenas como um tema administrativo especializado para assumir, cada vez mais claramente, sua dimensão constitucional, fiscal, atuarial, contábil, gerencial e humana. E é justamente essa multiplicidade que o leitor encontrará nas páginas a seguir.

Um dos méritos mais evidentes desta edição é a diligência de seus autores. Não se percebe aqui a pressa de quem apenas deseja opinar. Percebe-

se o trabalho paciente de quem estudou, comparou, sistematizou, releu a história normativa, examinou problemas práticos e procurou situar cada tema em um movimento maior. Há textos que fazem retrospectiva, outros que enfrentam controvérsias ainda abertas, outros que identificam inflexões institucionais recentes e outros, ainda, que apontam os desafios que se anunciam no horizonte. Em comum, todos parecem movidos pela mesma convicção: a de que os RPPS merecem ser pensados com seriedade, profundidade técnica e responsabilidade pública.

Essa diligência é particularmente valiosa porque a matéria previdenciária não admite simplificações fáceis. A história dos regimes próprios, especialmente desde a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, é também a história de um processo de transformação profunda. O que antes podia ser percebido de maneira mais fragmentada passou a exigir coerência sistêmica: contributividade, equilíbrio financeiro e atuarial, regras de transição, custeio adequado, governança, profissionalização, controle, transparência, limites prudenciais e visão de longo prazo. Em diversas passagens desta obra, o leitor perceberá que a previdência pública brasileira não é um edifício pronto, mas uma construção permanente, submetida a revisões normativas, pressões demográficas, disputas interpretativas e exigências crescentes de institucionalidade.

Por isso mesmo, este volume tem o acerto de não se deixar capturar por uma única lente. A previdência aparece aqui como história, como sistema jurídico, como técnica atuarial, como desafio de gestão, como política pública, como dever de cuidado e como problema intergeracional. Em alguns textos, sobressai a necessidade de compreender as reformas constitucionais, o correto enquadramento dos servidores e a delicada engenharia das transições. Em outros, desponta a preocupação com benefícios específicos, com a coerência entre custeio e proteção, com a integridade das categorias jurídicas e com os limites das soluções improvisadas. Em outros ainda, o foco recai sobre a contabilidade, os investimentos, a compensação previdenciária, a certificação, a

previdência complementar, a educação previdenciária e os mecanismos de governança sem os quais a boa intenção administrativa não se converte em sustentabilidade real.

Talvez aí resida uma das marcas mais bonitas deste livro: ele recusa a falsa separação entre o técnico e o humano. Não há, de um lado, números, normas e procedimentos e, de outro, pessoas e vidas concretas. A previdência é precisamente o ponto em que essas dimensões se encontram. A preocupação com a consistência atuarial não anula a proteção social; antes, busca preservá-la no tempo. A defesa da governança não burocratiza o sistema; procura tornar confiáveis as escolhas que afetarão gerações de servidores e dependentes. A exigência de qualificação profissional não é mero formalismo; é reconhecimento de que gerir previdência pública é tarefa complexa, que demanda preparo, método e prudência. E a atenção a temas como deficiência, saúde mental, incapacidade, serviço social e educação previdenciária mostra que o debate dos RPPS é, também, debate sobre inclusão, dignidade, prevenção e acesso qualificado a direitos.

Também chama a atenção o modo como esta coletânea evidencia o amadurecimento institucional do setor. Em suas páginas, o leitor reencontra temas clássicos dos regimes próprios, mas os reencontra transformados por duas décadas de experiência acumulada. O debate já não se limita à instituição formal do regime ou à leitura imediata da norma constitucional. Ele alcança agora patamares mais sofisticados: a qualidade da base cadastral, a aderência das premissas atuariais, a coerência da política de investimentos com o passivo, a consolidação normativa, a integração entre RPPS e RPC, a responsabilização decisória, a certificação de dirigentes e conselheiros, o acompanhamento de ações judiciais estruturantes, a disseminação de educação previdenciária e a necessidade de criar ambientes institucionais mais estáveis, transparentes e profissionais. Tudo isso revela um campo que cresceu. E crescer, aqui, significou assumir a complexidade do próprio objeto.

Outro aspecto digno de nota é que a obra não se limita à contemplação do passado. Embora haja aqui valiosas retrospectivas — e elas são indispensáveis, porque a memória institucional é condição de inteligência prática —, o livro é igualmente um exercício de prospectiva. Ao lado da reconstrução histórica, vê-se a formulação de perguntas novas. Como responder à transição demográfica e à mudança da relação entre ativos e inativos? Como conciliar sustentabilidade e adequação protetiva? Como fortalecer o segundo pilar previdenciário sem perder de vista a função pública do sistema? Como tratar, com seriedade, os efeitos da saúde mental, dos riscos ocupacionais e das omissões legislativas? Como tornar a governança mais robusta sem sufocar os regimes menores? Como fazer da educação previdenciária não um adereço, mas uma política pública estratégica? Como aperfeiçoar a gestão dos investimentos, da compensação e da organização institucional? Essas perguntas percorrem o livro como um convite permanente ao leitor: estudar previdência é, antes de tudo, estudar futuro.

E há ainda um mérito editorial que merece registro. Esta edição consegue reunir textos diferentes sem perder unidade. Os temas variam, os enfoques se diversificam, os problemas se especializam, mas o conjunto mantém coerência. A unidade não vem da repetição, e sim da convergência: convergência em torno da ideia de que os RPPS são instituições centrais da proteção social brasileira e de que sua boa gestão exige conhecimento acumulado, responsabilidade intergeracional, compromisso ético e permanente disposição para aprender. Essa convergência é, talvez, o maior tributo que se poderia prestar a uma série como esta.

Ao leitor, o volume oferece mais do que informação. Oferece perspectiva. Mostra de onde viemos, onde estamos e por que ainda há tanto por fazer. Recorda que muitos dos avanços hoje tomados como pressupostos foram resultado de esforço técnico, institucional e associativo contínuo. E sugere, com discrição, que a tarefa ainda está longe de concluída. Afinal, se a previdência é matéria viva, cada aparente ponto final logo se

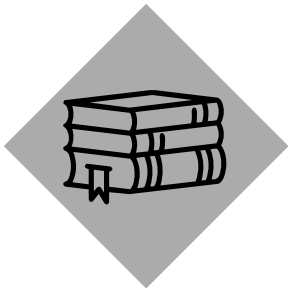
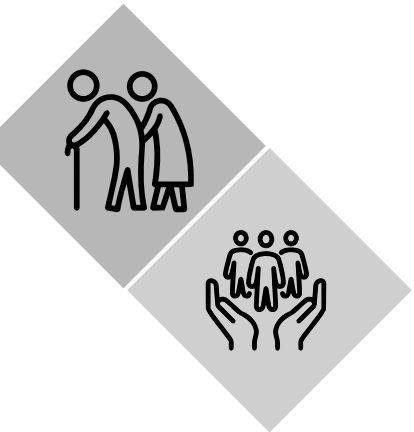
converte em nova interrogação.

Talvez por isso a imagem mais justa para esta 20ª edição não seja a de chegada, mas a de continuidade. Há algo de especialmente expressivo no fato de o livro dos 20 anos reunir 19 artigos. Quase se poderia dizer, com um sorriso, que um deles ficou reservado para o tempo. Não por falta, mas por vocação. Porque esta obra, ao que tudo indica, nunca pretendeu encerrar o debate; pretendeu mantê-lo vivo. Há sempre mais um problema a enfrentar, mais uma controvérsia a depurar, mais uma experiência a sistematizar, mais uma agenda a construir. Esse "artigo que falta" pode ser lido, então, como metáfora da própria série: a previdência pública segue em movimento, e a reflexão sobre ela também.

Que assim continue. Que no próximo ano haja um novo volume, e depois outro, e depois outro. Que a parceria institucional que sustenta esta obra permaneça fecunda. Que os leitores continuem a encontrar aqui uma fonte confiável de estudo, atualização e inspiração. E que os debates que este livro abriga sigam contribuindo, por muitos e muitos anos, para o fortalecimento de regimes próprios mais sólidos, mais transparentes, mais humanos e mais conscientes de sua responsabilidade com o presente e com o futuro.

Porque, em matéria previdenciária, talvez uma das mais nobres formas de esperança seja precisamente esta: estudar bem, decidir melhor e legar às gerações seguintes instituições mais justas, mais estáveis e mais dignas de confiança.

Lucia Helena Vieira
Coordenadora

Segundo Prefácio

Recebo como um valioso presente, pois já tenho mais de 20 anos de trajetória no Ministério da Previdência Social, o convite para fazer um prefácio à 20ª edição deste livro da APREPEM – Regimes Próprios Aspectos Relevantes - e para celebrar os 30 anos dessa exitosa experiência associativa dos RPPS paulistas. Destaco que os volumes deste livro têm sido uma referência técnica para todo o segmento, que, além de induzir reflexões e aperfeiçoamentos normativos e procedimentais, estão presentes, para consultas diárias, nas salas de regimes próprios pelo país, e que a APEPREM é um exemplo de união, interlocução e de troca de experiências de gestão previdenciária.

É de se esperar que essa edição comemorativa nos leve a um caminho retrospectivo – amplo e detalhado - sobre a previdência do servidor, incluindo todo o histórico de seu regramento e evolução, mas vai muito além. Somos guiados para uma visão prospectiva, considerando temas que nos desafiam. Com o objetivo de instigar você, leitor, estudioso e/ou profissional, a percorrer todos os artigos dessa obra, passo a comentar rapidamente o que lhe aguarda, na ordem apresentada. Aceite esse convite para conhecer, relembrar e participar ainda mais da construção e consolidação da visão previdente iniciada em 1998.

Sílvio Eugênio inicia a obra com uma questão inquietante: a necessidade de redesenho do sistema previdenciário em face da dinâmica demográfica, trabalhista e econômica, com a instituição de pilares capitalizados e de mudanças de paradigmas. Reforma? Sebastião Brito destaca a reforma inaugural de 1998, que moldou a previdência do servidor como regime, e explora as aplicações do conceito da entrada no serviço público, para que sempre nos guiemos por conceitos sólidos na aplicação das normas.

Diana Vaz e Otoni Guimarães, em uma retrospectiva pelas normas e procedimentos contábeis, celebram como os RPPS foram "atores principais e indutores" do processo de modernização patrimonial e de convergência às normas internacionais, e anteciparam os pilares que iriam moldar a estrutura contábil do setor público. A visão de longo prazo dos RPPS desafiou os paradigmas contábeis!

Ana Moraes e Magadar Briguet nos mostram, de forma detalhada, a evolução do regramento das aposentadorias especiais decorrentes de atividades prejudiciais à saúde no RGPS e nos RPPS e nos alertam sobre espécies híbridas que têm sido geradas por decisões judiciais. E para financiar essa e outras obrigações previdenciárias? Alexandre Sarquis nos questiona o porquê da capitalização dos RPPS, mesmo que parcialmente, e nos oferece um passeio por conceitos, normas e experiências internacionais sobre o tema, apresentando-a como "técnica de organização do financiamento" e de "alocação de riscos", visando à "previsibilidade" e à "estabilidade intergeracional".

Em outro artigo, Magadar Briguet continua o passeio sobre a evolução normativa, agora com foco nas aposentadorias voluntárias, discorrendo sobre posicionamentos do Ministério da Previdência e dos Tribunais de Contas e a jurisprudência aplicável aos vários aspectos que defluem do tema. Por sua vez, Miguel Júnior e Jeferson Peres destacam o papel dos RPPS como fomentadores de políticas protetivas em um tema que impacta cada vez mais a sociedade e a sustentabilidade dos regimes: a saúde mental do trabalhador. Trata-se do dever da prevenção do "adoecimento psíquico, da violência e do assédio" e da necessidade de sua incorporação nas políticas públicas previdenciárias e administrativas.

Miguel Chaves, incansável defensor da governança e da profissionalização dos RPPS, resgata a história, fundamentos e a evolução do Pró-Gestão e da certificação profissional para nos convidar para esse "compromisso estratégico" com a responsabilidade previdenciária, a mitigação de riscos e a promoção da sustentabilidade. Já a proteção social dos servidores

como finalidade – razão de ser – dos RPPS estampa o artigo de oito integrantes do Fórum de Assistentes Sociais dos Regimes Próprios de Previdência Social – FASRPPS, canal permanente de interlocução desses profissionais. Assim, iremos conhecer as competências e os principais eixos de sua atuação em prol da "função social originária" dos RPPS.

Majoly Hardy traça a evolução normativa da aposentadoria dos servidores com deficiência e a dos expostos a agentes nocivos, destacando a intensa judicialização e as "sucessivas tentativas de integração normativa", via atos administrativos e decisões judiciais, e o desafio de regulamentar essas aposentadorias "com responsabilidade intergeracional, sensibilidade social e rigor técnico". Judicialização? Milena Dias e Nei Brum, membros da Copajure (Comissão Especial de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS), órgão de assessoramento vinculado ao Conaprev, trazem informações sobre as principais ações acompanhadas pelo órgão, com ênfase nas relativas à EC 103 e nas que, embora não sejam previdenciárias, impactam o segmento. Esse artigo dá concretude e publicidade às atividades desempenhadas pelos componentes dessa Comissão, sempre com espírito de servir ao público.

Leonardo Motta nos guia pela compensação previdenciária, cuja necessidade decorreu das contagens recíprocas previstas em leis anteriores à Constituição de 1988, até culminar com a sua regulação em 1999. Destaca que é um tema em constante evolução, considerando os regramentos recentes e o novo sistema Comprev, que inaugurou um processo de cogestão entre regimes. Fernando Calazans, por sua vez, direciona nosso olhar para as aposentadorias por invalidez e para reflexões sobre o processo legislativo dos entes que vão regular a aposentadoria por incapacidade permanente no trabalho, pós EC 103, de 2019, em face da aplicação dos princípios do equilíbrio atuarial e da autocontenção judicial.

Para Miguel Júnior e Maria Lopez, a retrospectiva e a perspectiva recaem sobre outros aspectos da deficiência, nos mostrando como seu

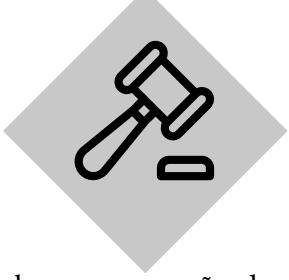
conceito foi se aperfeiçoando e que os entes poderiam adotar medidas complementares para superar barreiras ainda existentes para servidores ou com dependentes nessa condição, em especial as relativas à jornada de trabalho, da forma como é tratada no âmbito federal.

A evolução da acumulação de recursos dos RPPS levou o Conselho Monetário Nacional a editar várias resoluções sobre a gestão dos investimentos que passaram a induzir o fortalecimento da governança dos regimes. Sob o olhar crítico de Marcelo Rosa e João Figueiredo, é apresentada a evolução histórica dessas normas, que culminou com a resolução recentemente editada, com foco na proteção dos recursos.

Cláudia Iten e Marina Souza reconstroem a trajetória dos RPPS, conduzindo-nos pelo caminho da construção gradual e estruturante de seu arcabouço jurídico e regulatório, desde a EC 20 e a Lei nº 9.717, de 1998, à integração normativa dos parâmetros promovida pela Portaria MTP nº 1.467, de 2022. As autoras nos indicam também caminhos futuros dessa jornada em prol do fortalecimento desses regimes.

Elaine Sales, Eldimara Barbosa e Narlon Nogueira vêm reforçar a necessidade da adoção de políticas públicas voltadas à conscientização financeira, da qual deflui a educação previdenciária, e, ao discorrerem sobre as ações das quais o Departamento do Regime de Previdência Complementar participa ou conduz, evidenciam a necessidade da atuação estratégica dos RPPS, especialmente por ser uma das diretrizes do Pró-Gestão. Também do regime complementar, Márcia Romera, com o lema dois regimes e um só objetivo, contextualiza a arquitetura múltipla de proteção dos segurados do RPPS. Primeiro, nos leva a uma retrospectiva da previdência complementar do servidor, da faculdade à obrigatoriedade, depois nos situa sobre o seu estágio atual e, por fim, nos insere nas estratégias formuladas para a sua consolidação.

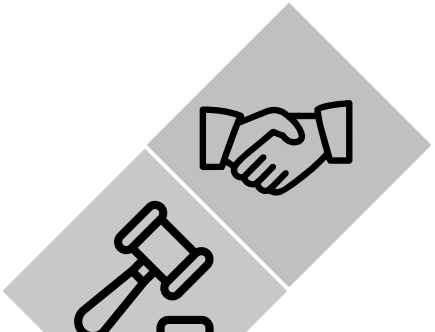
Encerrando essa obra, Máris Gosmann parece responder à indagação de Sarquis sobre a capitalização, e "o custo de adiar", que "tende a ser maior do que o custo de começar", e nos oferece um manual com

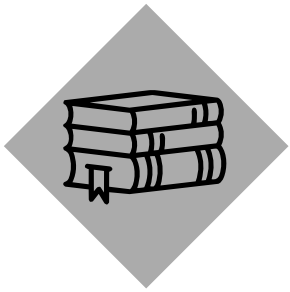
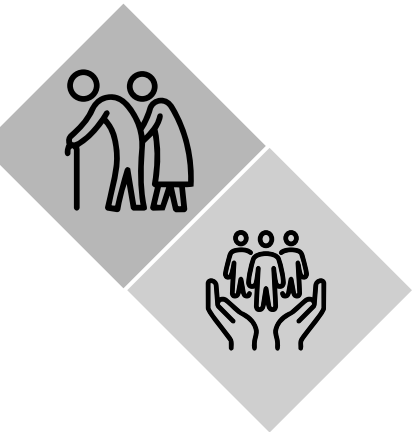


referencial normativo e técnico sobre a segregação da massa, definida como "mecanismo de reorganização previdenciária voltado ao enfrentamento de déficits acumulados". Destaca também os fatores atuariais determinantes para sua implementação e acompanhamento, essenciais para garantir sua efetividade.

Leitor, repiso, aceite esse convite e coloque a leitura desta obra em sua jornada previdenciária!

Allex Albert Rodrigues
Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social



Sumário

1

A Crise Demográfica e o Futuro da Previdência: O Papel Estruturante da Capitalização no Financiamento do Bem-Estar Social

Sylvio Eugenio

página 24

2

O Impacto da Emenda Constitucional Nº 20/1998 no Sistema de Previdência do Servidor Público, Titular de Cargo Efetivo, e Demais Consequências Jurídicas Advindas de sua Promulgação. O Correto Enquadramento do Servidor nas Regras de Transição Introduzidas pelas Reformas Previdenciárias

Sebastião Luz de Brito

página 50

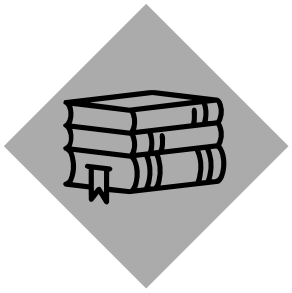
3

O Regime Próprio de Previdência Social como Indutor da Modernização da Contabilidade e da Contabilidade Pública Nacional: Duas Décadas de Evolução em Prol do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

Diana Vaz de Lima

Otoni Guimarães

página 96



4

A Aposentadoria Especial devida pelo Exercício das Atividades Submetidas a Agentes Nocivos à Saúde: o necessário desenvolvimento do tema à luz da Constituição Federal e das emendas reformadoras como ferramenta para compreender a inadequada aplicação das regras por Tribunais de Justiça

Ana Cristina Moraes

Magadar Rosália Costa Briguet

página 120

5

Por que a Previdência é Capitalizada?

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

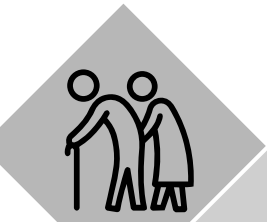
página 202

6

As aposentadorias voluntárias dos servidores públicos: retrospectiva histórica das reformas previdenciárias constitucionais e os aspectos fundamentais para a concessão dos benefícios

Magadar Rosália Costa Briguet

página 230



7 **Saúde Mental e Incapacidade no Serviço Público: Impactos Previdenciários e Dever de Prevenção no RPPS**

Miguel Horvath Júnior

Jeferson Silva dos Santos Peres

página 302

8 **Certificação Institucional do Pró-Gestão e Certificação dos Profissionais do RPPS: Consolidação nos RPPS e Perspectivas de Evolução**

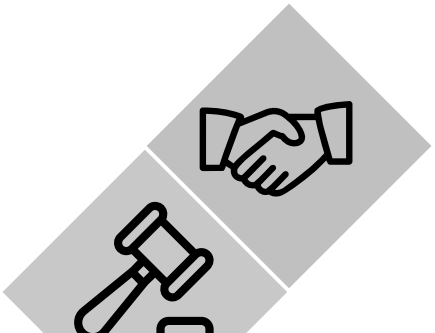
Miguel Chaves

página 334

9 **A Atuação do Serviço Social nos Rpps: Da Trajetória Histórica aos Desafios Atuais**

Ana Caroline Trindade dos Santos, Carla de Matos Leorne, Danieli Lopes Cabrial Kiefer, Domingas Assunção Silva, Enio Francisco Rosa, Jaqueline do Rocio Alves Coelho, Lucimara Aparecida Faustino Custódio e Sueli Santos Amorim

página 360



10

A Aposentadoria por Exposição a Agentes Nocivos à Saúde e a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência

Majoly Aline dos Anjos Hardy

página 384

11

COPAJURE – Principais Ações no STF

Milena Guilherme Dias

Nei Fernando Marques Brum

página 410

12

A Compensação Financeira entre os Regimes Previdenciários nos 30 Anos da APEPREM

Leonardo da Silva Motta

página 430

13 **Evolução da Aposentadoria por Invalidez no RPPS à Luz dos Princípios do Equilíbrio Atuarial e da Autocontenção Judicial**

FERNANDO FERREIRA CALAZANS

PÁGINA 448

14 **Horário especial de trabalho para servidores com deficiência e servidores com filhos ou dependentes com deficiência: a efetiva inclusão desses profissionais e a necessária proteção social a luz do Tema 1097 do STF**

MIGUEL HORVATH JÚNIOR

MARIA LÚCIA MORENO LOPES

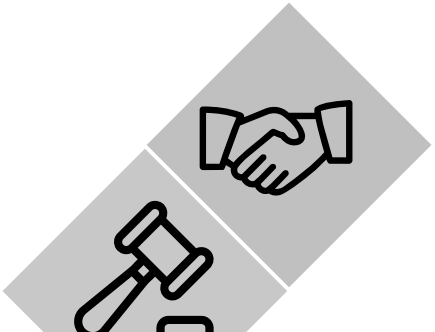
PÁGINA 470

15 **Trajetória dos Investimentos e as Resoluções**

MARCELO VIZIOLI ROSA

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO

PÁGINA 498



16 **Evolução e Consolidação da Normatização dos Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil**

Cláudia Fernanda Iten

Marina Andrade Pires Sousa

PÁGINA 514

17 **Educação Previdenciária como Política Pública Estratégica: Agenda Nacional, Projeto Poupadores do Futuro e o Papel dos RPPS**

Elaine Cristina Cavalcanti Sales

Eldimara Custódio Ribeiro Barbosa

Graciele Dantas Rosendo Viana

Narlon Gutierre Nogueira

PÁGINA 554

18 **RPPS e o Regime de Previdência Complementar. Dois regimes e um objetivo: a proteção previdenciária do servidor público**

Marcia Paim Romera

Narlon Gutierre Nogueira

PÁGINA 580

19

Fatores atuariais como Instrumento de Governança Sustentável para segregação de massa em RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social)

MÁRIS CAROLINE GOSMANN

PÁGINA 606

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

1

A Crise Demográfica e o Futuro da Previdência: O Papel Estruturante da Capitalização no Financiamento do Bem-Estar Social

O texto apresenta uma análise crítica sobre a insustentabilidade estrutural do sistema previdenciário brasileiro, que é pressionado pela acelerada transição demográfica, marcada pelo envelhecimento populacional e a queda da taxa de fecundidade. O autor enfatiza que o modelo atual, baseado majoritariamente na repartição simples, não suportará o aumento da razão de dependência de idosos, sendo agravado pela baixa produtividade e a alta taxa de informalidade no mercado de trabalho. Para ilustrar o desafio, o estudo busca demonstrar que apenas a combinação de reformas estruturais, como a criação de um segundo pilar obrigatório de capitalização e a reorientação de recursos públicos para políticas ativas de qualificação, poderá garantir a solvência intergeracional do sistema. A reforma paramétrica é considerada insuficiente, e a solução exige um novo desenho que integre a previdência com políticas de aumento de produtividade e formalização.

EUGENIO, Sylvio. **A crise demográfica e o futuro da previdência: o papel estruturante da capitalização no financiamento do bem-estar social**. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 24-49. ISBN 978-65-979127-0-4.

Sylvio Eugenio

Graduado em Ciências Econômicas pela UnB, com MBA Executivo em Finanças pelo IBMEC e Máster en Dirección y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones pela Universidade de Alcalá (Espanha). Com mais de 30 anos no segmento bancário, tem ampla experiência e conhecimento finanças, gestão previdenciária e políticas públicas de trabalho, emprego e renda. No setor público, atualmente preside a Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo - Prevcom, foi subsecretário nos Ministérios da Economia, Trabalho e Previdência e Trabalho e Emprego, gerente na Diretoria de Governo do Banco do Brasil, presidiu o Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Natal – NATALPREV, foi secretário executivo do Gabinete da Prefeita e secretário adjunto de Saúde na Prefeitura de Natal (RN). Na iniciativa privada foi diretor executivo na Fóton Informática S.A., gerente de tesouraria na BRASIL TELECOM S.A. (atualmente OI S/A) e gerente financeiro na TCO S/A (atualmente Telefônica Brasil S/A - VIVO). É membro titular do Conselho Deliberativo da da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar - Abrapp, já foi conselheiro titular do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT e suplente no Conselho Nacional do Trabalho, além de atuar em comitês temáticos da Associação Internacional de Seguridade Social - ISSA e da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

A Crise Demográfica e o Futuro da Previdência: O Papel Estruturante da Capitalização no Financiamento do Bem-Estar Social

1 Introdução

O sistema previdenciário brasileiro encontra-se diante de um dos maiores desafios de sua história: a transição demográfica acelerada, marcada pela queda das taxas de fecundidade, aumento da longevidade e consequente envelhecimento da população. Essa dinâmica impõe pressões fiscais crescentes sobre a previdência pública, notadamente sobre o modelo de repartição simples, cujo equilíbrio depende diretamente da proporção entre contribuintes ativos e beneficiários inativos.

De acordo com projeções oficiais do IBGE e da PNAD Contínua, a razão de dependência no Brasil, que atualmente se encontra em torno de 44%, deve ultrapassar 67% até 2060. Ao mesmo tempo, observa-se uma redução relativa da população economicamente ativa, acentuada pela informalidade estrutural do mercado de trabalho e pela baixa produtividade. Apenas cerca de 60% da força de trabalho brasileira contribui regularmente com algum regime de previdência, o que revela a fragilidade do sistema em sua capacidade de financiamento futuro.

Nesse cenário, a previdência de caráter capitalizado surge como uma solução estruturante e urgente. Ao se permitir a constituição de reservas individuais, reduz-se a dependência do sistema em relação à dinâmica demográfica e proporciona-se maior segurança financeira de longo prazo para trabalhadores e para a sociedade. Especialmente no âmbito dos entes federativos, a adoção de regimes complementares com planos multipatrocinados representa uma oportunidade de mitigar passivos atuariais com máxima eficiência e promover sustentabilidade

previdenciária intergeracional.

Contudo, a simples implantação de planos de previdência complementar não é suficiente. É preciso compreender que a capacidade contributiva da população depende da qualidade do mercado de trabalho, da elevação da produtividade e da renda. Dados recentes mostram que, desde 1995, a produtividade do trabalhador brasileiro cresceu cerca de 60%, enquanto o valor real do salário-mínimo aumentou mais de 170%. Tal dissociação compromete a competitividade da economia e pressiona a saúde fiscal com políticas de valorização salarial vinculadas a benefícios previdenciários.

Este trabalho propõe uma abordagem integrada entre previdência, mercado de trabalho e políticas públicas de qualificação profissional. Para além de uma reforma previdenciária estrutural, não mais paramétrica, o redesenho das políticas públicas ativas e passivas para o mercado de trabalho é parte do caminho para reposicionar o papel do Estado como indutor da formação de poupança, do aumento da produtividade e, por conseguinte, da capacidade contributiva da população.

2 A Crise Demográfica e Seus Impactos Previdenciários

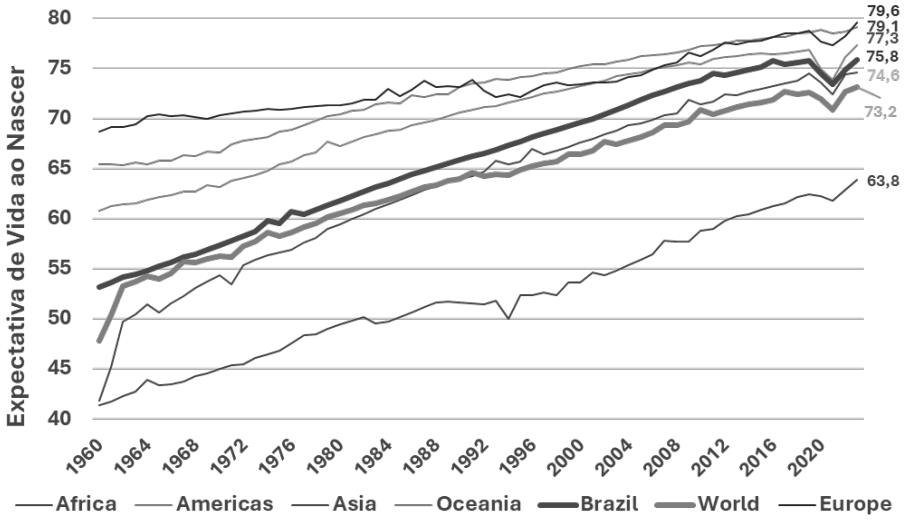
Nas palavras atribuídas comumente ao filósofo francês Auguste Compte, Demografia é destino. E, com a crescente redução das taxas de fecundidade e o aumento da longevidade, há uma pressão crescente sobre o estado de bem-estar social, notadamente em relação aos desafios que se impõem para o seu financiamento. Neste contexto, é comum denominar esta situação de crise demográfica.

Trata-se de uma tendência global que reflete transformações estruturais nas taxas de fecundidade, longevidade e composição etária. Em todos

os continentes, países enfrentam o desafio de sustentar sistemas de seguridade social e previdência diante de uma população cada vez mais envelhecida e uma base contributiva proporcionalmente menor.

Aumentos na expectativa média de vida ao nascer são observados em todos os continentes, de forma contínua, em sentido constante, com uma breve oscilação durante o período da pandemia. Embora em diferentes graus de intensidade, da Europa à África, observam-se aumentos, com destaque para a trajetória da Ásia, que entre a década de 1960 e a atual, saiu da penúltima posição e superou a média mundial. No Brasil, o fenômeno não é distinto, embora o país, no período observado, tenha sempre se situado acima da média mundial.

Gráfico 1 - Expectativa de Vida ao Nascer

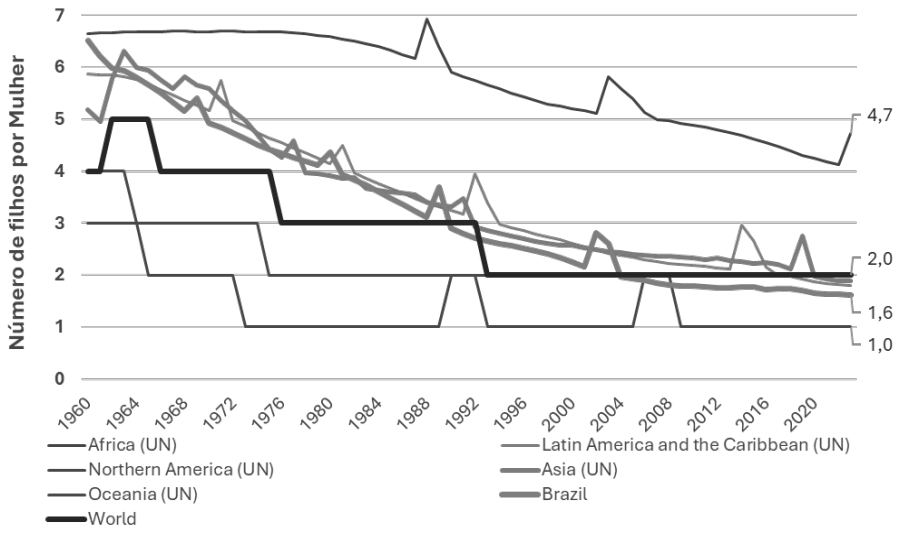


O Gráfico 1 - Expectativa de Vida ao Nascer ilustra o aumento da expectativa média de vida ao nascer, no Brasil, no mundo e nos diversos continentes[1]. Observa-se que o fenômeno é mundial. E, do mesmo

1 Life Expectancy, By: Saloni Dattani, Lucas Rodés-Guirao, Hannah Ritchie, Esteban Ortiz-Ospina, and Max Roser - https://ourworldindata.org/life-expectancy -

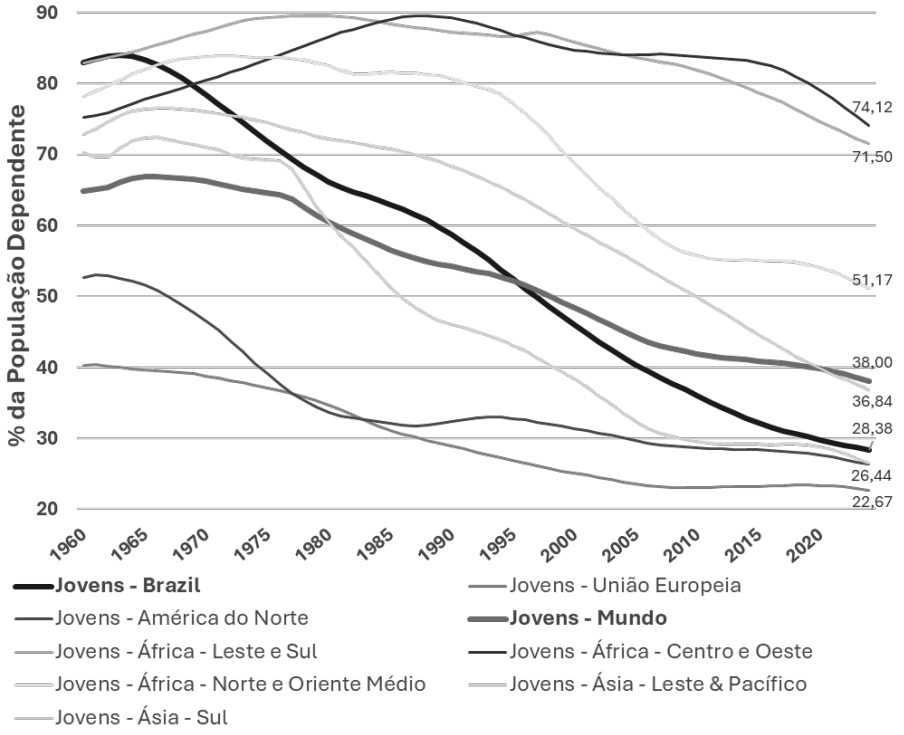
modo que há um crescente aumento na longevidade, também se observa no Gráfico 2 - Taxas de Fecundidade, uma queda nas taxas de fecundidade.

Gráfico 2 - Taxas de Fecundidade



A proporção de 2,1 filhos por mulher é a necessária para que uma população seja estável. Acima deste patamar há crescimento populacional e, abaixo, um despovoamento. Observa-se que a taxa mundial é de 2 e no Brasil, de 1,6. Portanto, há uma tendência de envelhecimento e menor fecundidade, com consequente redução populacional. O aumento da longevidade indica dispêndios previdenciários, enquanto a menor taxa de fecundidade pressiona os mecanismos de financiamento dos sistemas contributivos, pela redução do número de pessoas que entram no mercado de trabalho. Esta relação entre a quantidade de pessoas em idade ativa (15 a 64 anos) e as pessoas jovens e idosas se denomina razão de dependência, pelo fato dos jovens abaixo de 15 anos e dos idosos acima de 64 dependerem das pessoas em idade ativa, seja diretamente, seja por meio de contribuições ou impostos.

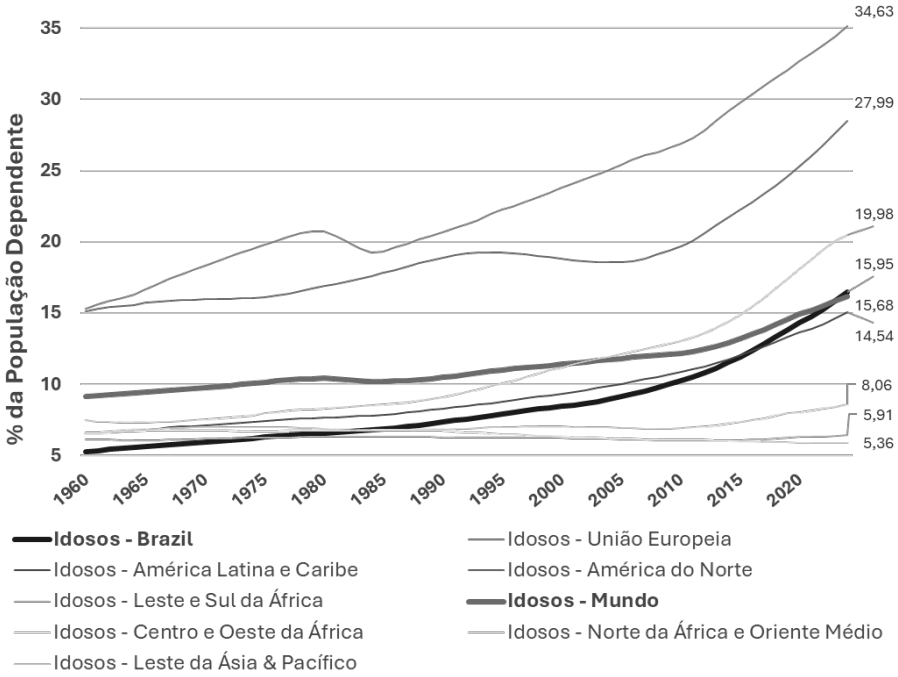
Gráfico 3 - Razão de Dependência para Jovens



O Gráfico 3 - Razão de Dependência para Jovens demonstra que, de modo geral, a razão de dependência para jovens vem caindo pela redução do total de jovens, em relação ao total de pessoas em idade ativa. Ou seja: há cada vez menos jovens entrando na força de trabalho, o que aponta para uma redução progressiva do total de trabalhadores no futuro. No Brasil, este fenômeno vem se acentuando mais rapidamente do que a média mundial, assim como na Ásia. Europa e América do Norte seguem a tendência mundial, sendo a África a exceção, embora também com taxas declinantes.

Quanto à razão de dependência de idosos, o Gráfico 4 – Razão de Dependência para Idosos, abaixo, ilustra o comportamento observado.

Gráfico 4 – Razão de Dependência para Idosos



Em sentido contrário, observa-se que a razão de dependência para idosos vem aumentando em todo o mundo. Ou seja: o total de idosos por 100 pessoas em idade ativa vem crescendo. Somadas, estas duas tendências demográficas têm implicações graves para o financiamento de políticas públicas.

No Brasil, o esgotamento do chamado bônus demográfico, que é o período no qual a população em idade ativa supera a população dependente (crianças e idosos), obriga o Estado a repensar seus modelos de proteção social, em especial a previdência social.

Os estudos da Organização das Nações Unidas - ONU[2], apontam que

2 World Population Prospects, United Nations (UN), publisher: UN Population Division, disponíveis nos links abaixo em 07/09/2025: https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.YG?end=2024&start=1960&view=chart https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL?e

a razão de dependência de idosos e jovens, em relação à quantidade de pessoas entre 15 e 64 anos, tem se deteriorado continuamente, com o número de idosos aumentando e o número de jovens, diminuindo.

Portanto, em face deste cenário, a questão demográfica já é tratada como sendo uma situação de crise. O Brasil apresenta uma transição demográfica acelerada, o que pressiona o financiamento da Previdência, pela redução do total de contribuintes em relação à população beneficiária.

Tabela 1 - Estrutura etária do Brasil (resumo ampliado, valores percentuais e absolutos)

Ano	População total (milhões)	0–14 anos (%)	15–64 anos (%)	65+ anos (%)	Razão de dependência (%)
1980	121	38,4	58,1	3,5	72,2
2000	174	29,9	65,0	5,2	53,9
2025	213	19,4	69,1	11,5	44,6
2040	219	15,8	66,5	17,7	50,3
2060	211	13,7	59,8	26,5	67,2
2070	201	13,1	57,4	29,5	74,2
2080	189	12,8	55,9	31,3	78,9

Observa-se na Tabela 1 - Estrutura etária do Brasil (resumo ampliado, valores percentuais e absolutos)[3], acima, que, embora na década de 1980, a razão de dependência fosse de 72,2%, ela era majoritariamente composta pela população jovem, que representava mais de 10 vezes a proporção da população de idosos no país. Atualmente esta proporção já se inverteu. Segundo as projeções apontadas, a proporção da popu-

nd=2024&start=1960&view=chart

3 Fonte: populationpyramid.net/pt/brasil/

lação com 65 anos ou mais saltará de 11,5% em 2025 para cerca de 31,3% em 2080. Nesse período, a razão de dependência, que hoje gira em torno de 44,6%, deve beirar 79%, o que representa uma reversão histórica da estrutura etária brasileira.

Tabela 2 - Mercado de trabalho: ocupação, contribuintes e informalidade (2015, 2020, 2025).

Ano	População Total (milhões)	Fora da Força de Trabalho (milhões)	Força de trabalho (milhões)	Ocupados (milhões)	Contribuintes (milhões)	Informais (milhões)
2015	201,7	59,8	100,7	91,6	56,5	35,0
2020	208,7	62,6	99,8	85,7	52,1	33,5
2025	212,8	65,5	108,6	102,3	63,6	38,7

Na Tabela 2 - Mercado de trabalho: ocupação, contribuintes e informalidade (2015, 2020, 2025).[4], observa-se que há 65,5 milhões de pessoas fora da força de trabalho. Se excluirmos, por hipótese, deste total, os 11,5% de idosos, conforme apontado na Tabela 1 - Estrutura etária do Brasil (resumo ampliado, valores percentuais e absolutos), que correspondem a 24,4 milhões, teríamos um total de 41,1 milhões de pessoas em idade ativa, fora da força de trabalho. A este total, somados os 38,7 milhões de informais, tem-se 79,8 milhões de pessoas em idade ativa que não contribuem com a previdência, contra um total de 63,6 milhões de contribuintes.

A estimativa do total de pessoas fora da força de trabalho não compõe as projeções demográficas, mas o que é possível afirmar é que, uma vez esgotado o ciclo de crescimento, somente um aumento da produti-

4 Fonte: populationpyramid.net/pt/brasil/2024/ e painel.ibge.gov.br/pnadc/

vidade, juntamente com esforços de inclusão deste grupo de pessoas na força de trabalho formal, poderá prover o financiamento sustentável de políticas sociais no país.

3 A Produtividade no Contexto Previdenciário

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de uma economia pode ser explicado, de forma estrutural, pela interação entre dois vetores fundamentais: o crescimento da população ocupada e o aumento da produtividade do trabalho. O primeiro está relacionado à expansão da força de trabalho, ou seja, ao número de pessoas inseridas no mercado formal ou informal de produção de bens e serviços. No entanto, a simples ampliação da mão de obra disponível não garante crescimento contínuo. É por isso que o segundo vetor, o ganho de produtividade, torna-se determinante no longo prazo. Produtividade, neste contexto, representa a capacidade de cada trabalhador gerar mais valor por unidade de tempo, o que depende de fatores como qualificação profissional, acesso à tecnologia, infraestrutura adequada e eficiência institucional.

A melhoria da produtividade decorre da combinação entre estes fatores. Deve haver investimento em capital físico, elevação do capital humano, adoção de inovações tecnológicas e a criação de um ambiente regulatório que favoreça a alocação eficiente de recursos. Em sociedades que já atingiram a maturidade demográfica ou estão em processo de envelhecimento acelerado, como o caso do Brasil, o crescimento sustentável do PIB dependerá cada vez mais da elevação da produtividade, dado o esgotamento do bônus demográfico e a estabilização ou retração da população em idade ativa.

No Brasil, o aumento da produtividade é uma política pública a car-

go do Ministério do Trabalho e Emprego, custeada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). De acordo com o BNDES[5], os recursos do FAT são destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, na proporção de pelo menos 28%, de acordo com o artigo 239[6] da Constituição Federal, enquanto a parcela restante custeia o programa de seguro-desemprego e o abono salarial.

O orçamento de 2025[7], ao tratar do FAT, aponta que, em 2023 foram empenhados R$ 95,5 bilhões, enquanto em 2024 a LOA reservou R$ 105,6 bilhões e, para 2025, o PLO destinou R$ 118,5 bilhões. Portanto, entre 2023 e 2025, houve aumento de 24% nas aplicações do Fundo. Porém, 99,3% das despesas foram alocadas em três rubricas: Seguro-Desemprego (47,9%), Abono Salarial (25,9%) e repasses ao BNDES (25,8%). Ou seja, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial consomem 99,5% das despesas, se excetuados os repasses ao BNDES, enquanto a Capacitação Profissional e a Intermediação de Mão-de-Obra recebem 0,16% (R$ 58,4 e R$ 83,4 milhões, respectivamente).

Esse quadro evidencia o desequilíbrio na alocação de recursos, com forte ênfase em políticas passivas para o mercado de trabalho[8]. As

5 https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-de-amparo-ao-trabalhador-fat/fat-bndes

6 Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
§ 1º Dos recursos mencionados no caput, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

7 https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2025/etapas/apresentacao-loa

8 Segundo a OIT, as políticas ativas de mercado de trabalho são intervenções voltadas a aumentar a empregabilidade e criar oportunidades de trabalho por meio de ações como qualificação profissional, intermediação e subsídios à contratação, enquanto as políticas passivas buscam apenas mitigar os efeitos do desemprego sobre a renda, por meio de instrumentos compensató-

ações de qualificação profissional e intermediação, ao representarem uma fração mínima das alocações orçamentárias, mostram-se incapazes de alterar o quadro estrutural.

Conforme a Tabela 3 - Produtividade por Horas Trabalhadas no Brasil, em R$ de 2021[9] (IBRE/FGV), a produtividade brasileira cresceu, entre 1995 e 2024, a uma taxa média de 0,77% a.a. Portanto, com crescimento do PIB *per capta* inferior à média mundial[10].

Tabela 3 - Produtividade por Horas Trabalhadas no Brasil, em R$ de 2021

Anos	Agropecuária	Industria Total	Serviços Total	Comércio	Total
1995	7,5	54,8	36,6	24,7	33,0
1996	8,0	52,9	36,8	24,7	33,3
1997	8,2	54,8	37,2	25,4	34,1
1998	8,7	52,7	36,9	24,3	34,0
1999	9,0	51,8	36,9	23,5	33,8
2000	9,6	51,5	36,1	23,0	33,8
2001	10,4	49,5	34,6	22,0	33,0
2002	11,2	46,6	35,5	20,8	33,4
2003	12,0	46,4	35,2	19,9	33,4
2004	12,4	48,4	35,9	21,4	34,5
2005	13,1	48,0	36,3	21,1	35,0
2006	14,5	47,7	36,6	21,9	35,6
2007	15,7	48,5	37,8	22,9	37,1
2008	17,2	48,1	38,5	24,1	37,9

rios como o seguro-desemprego e abonos salariais..

9 https://ibre.fgv.br/observatorio-produtividade/temas/indicador-setorial-de-produtividade-do-trabalho-anual-desde-1995

10 CHART 1B3: Trend growth of GDP per Person Employed using HP filter, Major Regions, 1975-2025 - The Conference Board Total Economy Database™ Summary Tables (May 2025 - https://www.conference-board.org/pdf_free/TED-SummaryTables-Charts-may2025.pdf

2009	16,7	46,2	38,7	23,1	37,5
2010	18,6	49,9	40,1	25,5	39,7
2011	20,6	51,5	40,7	25,8	40,8
2012	21,8	49,9	41,4	26,2	41,4
2013	24,0	50,3	41,6	26,3	41,9
2014	26,6	49,1	41,1	26,3	41,7
2015	28,1	48,3	39,9	24,4	40,8
2016	26,9	50,0	39,2	23,5	40,6
2017	32,5	51,5	39,3	24,2	41,4
2018	33,2	52,2	39,3	24,6	41,6
2019	33,2	51,0	38,7	24,6	41,0
2020	35,4	57,3	44,2	28,5	46,2
2021	32,1	52,2	40,7	26,4	42,4
2022	32,6	49,7	38,6	24,1	40,6
2023	39,9	50,8	38,8	24,3	41,5
2024	40,6	50,5	38,8	24,7	41,6
Médias	**5,81% a.a.**	**-0,27% a.a.**	**0,20% a.a.**	**-0,1% a.a.**	**0,77% a.a.**

Este crescimento está diretamente vinculado ao setor agropecuário (5,81% a.a.), enquanto os demais setores tiveram taxas muito abaixo deste patamar, sendo destaque as taxas negativa para os setores industrial e comercial. E, segundo os dados da Tabela 2 - Mercado de trabalho: ocupação, contribuintes e informalidade (2015, 2020, 2025)., aproximadamente 65,5 milhões de brasileiros estão fora da força de trabalho, ou seja, não estão empregados nem procuram emprego. Esse contingente é composto por aposentados, estudantes, cuidadores familiares, pessoas com deficiência ou restrição funcional, bem como indivíduos em situação de desalento ou inseridos em contextos de extrema pobreza. Estas pessoas só poderão integrar a força de trabalho se houver, de fato, um conjunto de programas voltados para sua capacitação técnica, física e psicológica.

Por outro lado, os dados do CadÚnico[11] e do programa Bolsa Família[12] indicam que cerca de 19,2 milhões de famílias recebem transferências diretas de renda do governo federal, o que representa mais de 58 milhões de pessoas potencialmente beneficiadas. Considerando que grande parte desses domicílios apresenta baixa ou nenhuma inserção no mercado de trabalho, é razoável estimar, embora infelizmente não haja um número direto e atualizado que quantifique com precisão a proporção de pessoas fora da força de trabalho que recebem programas de transferência de renda, que entre parte significativa das pessoas fora da força de trabalho estejam vinculadas a estes programas, seja como beneficiários principais, seja como membros de unidades familiares elegíveis.

Somente um forte programa de qualificação poderia prover aos informais e às pessoas fora da força de trabalho, a condição e a produtividade mínimas necessárias para o ingresso no mercado, preferencialmente formal. Contudo, esta seria uma política que dependeria de um redirecionamento de recursos para este investimento. Uma possível solução seria a restruturação das políticas ativas, com a revisão do programa do Seguro-Desemprego, cuja utilização média é de 4,5 parcelas, contra um máximo de cinco permitidas; e que as condições de eligibilidade fossem progressivamente mais difíceis, para incentivar a permanência no emprego e a reduzir a rotatividade, facilitando os ganhos de produtividade pelo aprendizado no trabalho.

Mas a ação mais efetiva e com menor impacto político seria a conversão do Abono Salarial em um Abono Qualificação, concedido na forma

11 Famílias com perfil de baixa renda, isto é, com até meio salário-mínimo de renda familiar per capita. Também podem se cadastrar famílias com renda superior desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão ou acompanhamento de programas sociais nas três esferas de governo.

12 https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-chega-a-mais-de-19-19-milhoes-de-familias-em-agosto

de vouchers válidos para utilização nos centros de aprendizagem do Sistema S. Considerando 39 milhões de trabalhadores formais no setor privado [13], , o país passaria de meros R$ 2,14/ano de investimento em qualificação por trabalhador, para R$ 789,85. Ou seja, um incremento de 369 vezes no total investido. Isto modificaria, sem qualquer redução de benefícios ao trabalhador, uma reconfiguração dos índices de produtividade no país.

4 Pilares Previdenciários

Retornando à questão do financiamento previdenciário, se o atual cenário projeta a redução da base contributiva dos regimes e aumenta a pressão por pagamentos, especialmente em sistemas baseados na lógica da repartição simples, investimentos em produtividade podem dar uma sobrevida ao sistema. Contudo, dificilmente o país poderá prosperar sem uma reforma mais estrutural dos regimes previdenciários. É fundamental que ambas as ações possam ser combinadas: uma transformação na curva de produtividade e uma reconfiguração estrutural, não mais paramétrica, das regras previdenciárias.

A experiência internacional demonstra que países que retardaram ajustes estruturais em seus sistemas previdenciários enfrentaram desequilíbrios fiscais severos. No caso brasileiro, a situação é agravada por uma taxa de informalidade elevada, que compromete a arrecadação corrente, e por um mercado de trabalho que cresce em setores com baixa contribuição previdenciária. Além disso, o bônus demográfico, que oferecia uma janela de oportunidade para o fortalecimento das finanças públicas, está em vias de se encerrar, até 2040.

Essa realidade exige uma reconfiguração do modelo de financiamento

13 painel.ibge.gov.br/pnadc

previdenciário. O envelhecimento populacional não pode ser tratado apenas como um fenômeno demográfico, mas como um fator estrutural que impacta a capacidade do Estado de prover benefícios de forma contínua e sustentável. O desenho social e previdenciário de longo prazo deve incorporar essas projeções, reavaliar o papel da capitalização e fortalecer os mecanismos que incentivem o adiamento da aposentadoria, o aumento da produtividade e a ampliação da cobertura contributiva.

Na maioria dos países com estrutura demográfica mais envelhecida, os regimes previdenciários contam com três pilares: um de repartição simples, voltado para oferecer uma renda de sobrevivência com baixa taxa de reposição; um de capitalização obrigatória, que constrói reservas previdenciárias individuais; e outro, de capitalização facultativa, com incentivos tributários associados.

Contudo, no Brasil, embora de modo incorreto, é comum também se considerar que há três pilares: um regime geral (RGPS), financiado por repartição simples, mas com alta taxa de reposição; um conjunto de regimes próprios, que cobrem a previdência de servidores públicos; e um regime complementar, com capitalização e incentivos tributários. A imprecisão está no fato de se referir aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) como um segundo pilar. Sob análise técnica, trata-se de uma exceção dentro do primeiro pilar. Não se observa, como nos demais países, um pilar universal de capitalização obrigatória. E, para além disso: o sistema de proteção dos militares, que envolve as forças armadas e os efetivos das polícias militares e dos corpos de bombeiros nos estados, não é considerado como um regime previdenciário.

Conforme os dados de 2024, disponíveis para os RPPS dos estados e

municípios[14], há um total de 8.553.915 servidores, sendo entre os civis, 4.297.048 ativos, com 2.721.362 aposentados e 639.085 pensionistas, totalizando 7.657.495 segurados civis; e entre os sistemas de proteção militar, 436.410 ativos, 304.338 inativos e 155.672 aposentados, totalizando 896.420 segurados militares. Já entre os servidores federais[15], com dados até 2022, observa-se um total de 1.970.025 segurados, sendo, entre os civis, 645.692 ativos, 471.734 inativos e 300.369 pensionistas; e entre os militares, 150.920 ativos, 167.232 inativos e 234.078 mil pensionistas.

Portanto, ao se considerar o total de servidores civis da União (1.417.795) e do Estado de São Paulo (808.143) somados, tem-se 25% dos segurados concentrados em dois RPPS que não implementaram a segregação de massas e, por conseguinte, não dispõem de fundos previdenciários com plano de custeio financiado por capitalização. Quanto aos demais, ao se considerar que os processos de segregação de massas têm efeitos, geralmente, a partir de uma data específica, a maioria dos segurados ainda estão vinculados aos fundos financeiros, financiados por repartição simples.

Assim, efetivamente, o Brasil não dispõe de um pilar de financiamento previdenciário por regime de capitalização obrigatória. E, para além disso, mesmo nos casos em que houve a segregação de massas e a criação dos fundos financeiros, o regime de capitalização implementado é mutualista. Isto é: os fundos não são constituídos por reservas indivi-

14 https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/segurados-e-beneficiarios-dos-rpps-estados-df-e-municipios Nos RPPS, a lógica predominante para o financiamento vem sendo a repartição simples. Não há um dado unificado sobre o número de servidores em fundos previdenciários (fundos financiados por capitalização) ou financeiros (financiados por repartição simples), pois os dados disponíveis não são consolidados dessa forma. O que se pode encontrar são os números de beneficiários (não de contribuintes) e a evolução patrimonial das reservas, que, por sua vez, são classificadas por fundos, classes de ativos e tipos de gestão (capitalizada ou financeira), que variam de RPPS para RPPS.

15 https://portaldatransparencia.gov.br/servidores

duais, mas por reservas coletivas.

Os fundos previdenciários foram modelados para serem instrumentos de financiamento de um conjunto de benefícios definidos, conforme as regras de aposentadoria de cada ente público, que se denominam planos de benefícios. Ou seja: os fundos destinam-se a custear um benefício definido. Por outro lado, nos planos de custeio que é como os planos de benefícios são financiados, estes fundos mútuos capitalizados são financiados por meio da aplicação de alíquotas definidas, sejam elas patronais, ou funcionais, incidentes sobre a remuneração de contribuição dos servidores. Logo, observa-se que as reservas são constituídas por contribuições definidas.

Portanto, há duas lógicas irreconciliáveis: os fundos funcionam como planos de benefício definido, mas são financiados por contribuição definida. Por óbvio, este modelo tem por consequência frequentes desenquadramentos atuariais, que se traduzem nos resultados majoritariamente deficitários do sistema, que somados, apontam um déficit atuarial da ordem de R$ 3,5 trilhões.

Nos termos do art. 40 da Constituição Federal de 1988, desde a redação implementada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, os RPPS devem preservar seu equilíbrio financeiro e atuarial. E, de fato, o Ministério da Previdência Social estabelece um conjunto de medidas normativas para assegurar que os RPPS mantenham sua sustentabilidade atuarial e promovam o equacionamento de eventuais déficits.

A exigência central é a realização de avaliações atuariais anuais, com base em parâmetros padronizados definidos pelo próprio MPS, para identificar se o regime é superavitário, deficitário ou em equilíbrio. Quando há identificação de déficit atuarial, o ente federativo é obri-

gado a elaborar um Plano de Equacionamento do Déficit, que deve prever medidas compatíveis com o horizonte de solvência do regime, incluindo a adoção de alíquotas suplementares, patronais e dos segurados, bem como outras ações que contribuam para a recomposição do equilíbrio atuarial, como o uso de ativos financeiros líquidos, imóveis ou outros bens públicos.

Porém, apesar da legislação prever a possibilidade de alíquotas suplementares de reequacionamento de déficits atuariais para os segurados, na prática, até por serem extremamente impopulares para a força de trabalho do gestor público, ainda mais dado um histórico de casos de desvios e malversação de recursos que ocorreram ao longo da trajetória de amadurecimento da gestão previdenciária no país, os planos de equacionamento estabelecem alíquotas suplementares que acabam recaindo quase sempre exclusivsmente para o ente patrocinador.

Ora, em um cenário projetado no qual tende a haver um aumento de aposentados nos RPPS (via aumento da participação de idosos na composição etária social), com redução da população ocupada (via redução da população em idade ativa pela baixa taxa de fecundidade), por óbvio, os planos de benefício tenderão, progressivamente, a apresentarem resultados deficitários, por aumento na necessidade de constituição das provisões de benefícios a conceder.

E, mesmo em uma situação na qual os déficits sejam equacionados por meio de esforço tributário e patrimonial públicos, dada a insuficiência da efetividade das políticas de produtividade no Brasil, é previsível que haja redução do PIB na medida em que houver redução da população ocupada em trabalho formal. Por conseguinte, mesmo a capacidade fiscal dos entes públicos para o financiamento destes déficits tende a se reduzir com o tempo, apontando para um cenário progressivamente

crítico.

5 Ações Estruturais x Ações Paramétricas

É imperativo reforçar: o caminho para a sustentabilidade passa por reformas estruturais, não havendo mais espaço para novas edições, meramente paramétricas. A experiência internacional mostra que, quando a pressão fiscal se torna insustentável, ajustes em idade mínima e regras de cálculo são insuficientes; em episódios extremos, houve redução nominal de benefícios e revisão de direitos em pagamento.

A OCDE[16] indica que idade média de aposentadoria em 2022 nos países membros era igual a 63,6 anos para mulheres e 64,4 anos para homens. A projeção é de que as idades aumentem para homens em 20 dos 38 países, e em 9 deles em função do aumento da expectativa de vida. Ao mesmo tempo, há países reduzindo ou eliminando a disparidade de gênero nas idades de aposentadoria, como forma de tentar equilibrar os sistemas. Porém, torna-se cada vez mais claro que serão necessárias reformas para garantir tanto a adequação das pensões quanto a sustentabilidade financeira dos sistemas previdenciários. A forma como isso pode ser alcançado varia de país para país e depende da estrutura do sistema previdenciário e das decisões de investimento dos fundos de pensão e dos indivíduos.

E não se podem esquecer casos recentes nos quais os países que adiaram suas reformas enfrentaram graves problemas sociais. Vejamos caso da Grécia. Um estudo de 1999 da OCDE[17] já apontava para a insustentabilidade do sistema grego, financiado em um regime de re-

16 https://www.oecd.org/en/topics/public-pensions.html

17 The Problems and Prospects Faced By Pay-As-You-Go Pension Systems: A Case Study Of Greece - Economics Department Working Papers Nº. 215 - https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1999/05/the-problems-and-prospects-faced-by-pay-as-you-go-pension-systems_g17a1401/286670310381.pdf

partição simples, combinando altas taxas de reposição e uma situação demográfica crítica. Nas previsões do estudo, o sistema, apesar das reformas efetuadas no início dos anos 1990, iria entrar em colapso, dado que o valor presente atuarial líquido de suas despesas previdenciárias representava 195% do PIB do país.

De fato, houve severos efeitos sobre o estado de bem-estar no país[18]. Com a crise fiscal, foram adotadas medidas de austeridade, congelando todas as pensões por um ano, com o fim do 13º e o 14º salários e a introdução da "Contribuição de Solidariedade dos Pensionistas", um imposto sobre pensões com taxas progressivamente crescentes até 10% para pensões superiores a 3.500 euros por mês, isentando as pensões inferiores a 1.400 euros por mês.

Como resultado, todos os pensionistas sofreram uma perda, que variou de 7%, com 800 euros por mês, a 23%, com 3.500 euros por mês. A inflação de 4%, alimentada por fortes aumentos do IVA, tornou as perdas ainda mais dolorosas em termos reais. E a Grécia não foi um caso isolado. Portugal e Espanha também atravessaram severas crises fiscais, com custos sociais elevados e impactos similares: programas de estabilização com cortes no valor e cobranças de contribuições sobre benefícios acima de determinados limites. Em muitos casos, chegou-se à ruptura de direitos e seus consequentes desdobramentos jurídicos, caracterizando fortes crises sociais.

No caso brasileiro, dadas as projeções estabelecidas neste trabalho, torna-se claro que, a depender do cenário, aumentam as pressões sobre o financiamento, não só da Previdência Social, mas para o próprio Estado de Bem-Estar hoje contratado com as gerações futuras. Recente-

18 Matsaganis, Manos. (2011). The Welfare State and the Crisis: The Case of Greece. Journal of European Social Policy - J EUR SOC POLICY. 21. 501-512. 10.1177/0958928711418858.

mente, o Banco Mundial publicou um estudo[19] no qual aponta-se que, a serem mantidas reformas meramente paramétricas para o sistema previdenciário brasileiro, "*a idade 'normal' de aposentadoria de 65 anos precisaria aumentar para manter constante a taxa de dependência da velhice. Como o Brasil é um dos países que envelhece mais rápido na América Latina, esse novo 'normal' teria que passar para 72 anos em 2040 e 78 anos em 2060*".

Portanto, torna-se clara a necessidade de se implementarem reformas estruturais no sistema previdenciário. Entre elas, sugere-se, sem qualquer pretensão de se esgotarem as alternativas, o conjunto a seguir de medidas. A cada uma delas, deve ser efetuado um detalhado estudo de impacto, o que foge à natureza do presente trabalho.

a) **redesenho do 1º pilar em uma Conta Nocional Definida (CDN)** - substituir o regime de repartição simples por um modelo de contas nocionais, com saldo virtual atrelado à massa salarial, desindexação do salário-mínimo e fator atuarial de conversão por expectativa de vida.

   Parâmetros sugeridos - indexação nocional por crescimento da massa salarial; fator de conversão atualizado a cada coorte; manutenção de benefício mínimo focalizado e desvinculado do salário-mínimo para o componente contributivo; regra de ajuste automático em caso de desequilíbrio (*balancing mechanism*).

b) **criação de 2º pilar obrigatório (CD ocupacional) com inscrição universal automática** - contribuição inicial 6% trabalhador + 4% empregador, com auto escalonamento anual de 0,5 p.p. até 8% + 6% em 2032; portabilidade plena; fundo padrão com ciclo

19 Zviniene, Asta; e Raquel Tsukada (2023). O Sistema Previdenciário Brasileiro sob a Ótica da Equidade. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial

de vida e perfis de risco; teto de taxa de administração; custódia centralizada e leilões de taxa para gestoras; incentivos tributários neutros; conversão dos saldos do FGTS em reservas.

Cobertura - todos os vínculos formais públicos e privados, acima de 1,5 salários-mínimos, com regras de saques similares às hipóteses de alguns dos casos do FGTS.

c) RPPS – adoção das contas nocionais (CDN), encerramento prospectivo dos atuais fundos capitalizados BD (fechamento de novas entradas) e adoção de planos CD para novos vínculos; plano de amortização dos passivos herdados em 40 anos, com trilhas de alíquotas suplementares explicitadas e gatilhos de ajuste. Novas segregações de massas racionalizadas e flexíveis, para reduzir custos de transição e ampliar escala de investimento do patrimônio público em prol da solvência dos regimes.

d) reorientação do FAT - meta mínima de 30% para políticas ativas de emprego e qualificação até 2030; priorização de vouchers de requalificação e intermediação assistida; avaliação de impacto contrafactual anual; vinculação de incentivos ao ganho de contribuição efetiva (formalização); redesenho do Seguro-Desemprego para financiamento de novos modelos de saída dos programas de distribuição de renda.

Na arquitetura proposta para o 2º pilar de capitalização obrigatória em contribuição definida (CD), a ênfase deve ser na governança fiduciária, em métricas de desempenho, limites de custos, desenho do default e instrumentos de supervisão. Os benchmarks sugeridos são Austrália (MySuper e o teste Your Future, Your Super), Reino Unido (cap de 0,75% nos fundos default e o modelo NEST) e Holanda (Wtp

2023/2028, migração sistêmica para CD com reservas de solidariedade). Ainda, adoção de uma entidade fiduciária única de custódia e licitação competitiva de gestores, inscrição automática com *opt-out* quinquenal ou decenal, estratégias temporais de gestão de ativos via carteiras com data-alvo, teste público de desempenho inspirado no YFYS, divulgação padronizada de taxas e custos sobre saldos representativos (R$ 10 mil, R$ 50 mil, R$ 100 mil, R$ 250 mil), limite regulatório para o default, e auditoria independente de governança e conflitos.

Propõe-se ainda um teto regulatório para o default de 0,50% a.a. de taxas de administração, com leilões periódicos visando convergir a níveis próximos a 0,30% a.a. Em termos de governança de investimentos, devem ser adotadas as diretrizes[20] previstas pela Associação Internacional de Seguridade Social, que começam com a criação das diversas estruturas envolvidas no processo e incluem a definição de papéis e como estes interagem com os processos a serem estabelecidos para que os objetivos de governança sejam alcançados.

Para que os planos instituídos operados por entidades fechadas possam competir em igualdade de condições com os produtos de mercado das entidades abertas, é também urgente promover uma revisão da política tributária aplicada ao setor. Hoje, os planos instituídos das EFPCs estão sujeitos à incidência de PIS/Cofins sobre as taxas de administração e à tributação sobre os saldos integrais de resgates do plano, diferentemente dos VGBLs das entidades abertas, que têm tributação exclusiva no resgate, salvo a recente incidência do IOF para aportes acima de R$ 50 mil. Essa assimetria fiscal prejudica justamente o modelo mais eficiente em governança e efetivo em resultados, gerando distorções concorrenciais incompatíveis com a lógica do interesse público.

20 ISSA Guidelines: Investment of Social Security Funds - https://www.issa.int/guidelines/invest

A equalização tributária deve ser tratada como política de Estado, não apenas como pauta corporativa. Estimular planos instituídos em entidades fechadas significa fortalecer uma poupança de longo prazo que retorna à sociedade sob a forma de estabilidade fiscal, previdência sustentável e fomento ao mercado de capitais com visão de longo prazo.

Enfrentar a crise demográfica exige políticas públicas consistentes, mas o modelo da previdência complementar já oferece, hoje, instrumentos concretos para atenuar seus efeitos. O fortalecimento desse modelo, a partir da criação de um segundo pilar universal, com foco em sustentabilidade, eficiência e adesão ampla, será decisivo para proteger as futuras gerações, e preservar o pacto federativo.

Não se trata de abandonar a previdência pública, mas de redesenhar sua arquitetura com base na realidade demográfica e fiscal do país, antes que a crise, por mais anunciada que seja, venha surpreender aos mais incautos. A tecnologia e o conhecimento das entidades de previdência complementar serão a gênese do pilar de capitalização universal, consistindo no elo mais estratégico entre responsabilidade fiscal, equidade intergeracional e justiça previdenciária, para a manutenção da seguridade social como um direito.

A sustentabilidade da Previdência Social não será alcançada por medidas paramétricas isoladas, mas por uma reconfiguração estrutural que integre demografia, mercado de trabalho, governança financeira e disciplina regulatória. A transição, embora desafiadora, é possível e necessária, com cronogramas claros e mecanismos de proteção para as gerações em curso. O Brasil dispõe de tempo limitado para agir, mas ainda pode construir um sistema previdenciário justo, sustentável e adaptado às realidades do século XXI.

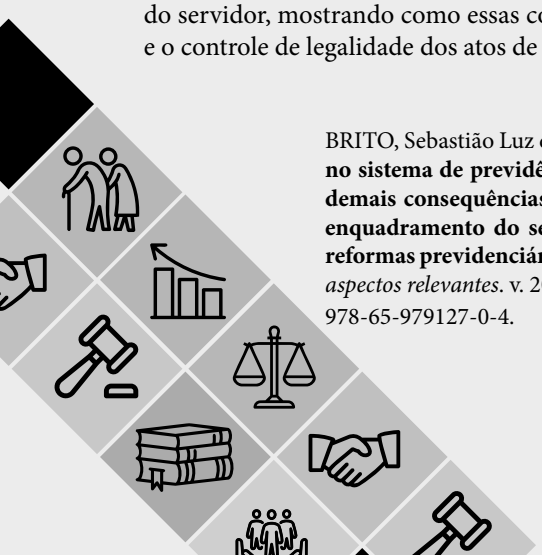
ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

2

O Impacto da Emenda Constitucional Nº 20/1998 no Sistema de Previdência do Servidor Público, Titular de Cargo Efetivo, e Demais Consequências Jurídicas Advindas de sua Promulgação. O Correto Enquadramento do Servidor nas Regras de Transição Introduzidas pelas Reformas Previdenciárias

O capítulo examina como a **EC nº 20/1998** remodelou a previdência do servidor titular de **cargo efetivo** — introduzindo idade mínima, tempos de contribuição/serviço público/cargo e o **"pedágio"** das regras de transição — e sustenta que, desde então, o ponto decisivo para aplicar as transições das reformas (EC 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012 e, no plano federal, 103/2019) é a **correta fixação da "data de ingresso" em cargo efetivo**, com leitura restritiva que afasta o cômputo de vínculos como **cargo em comissão, emprego público celetista, função temporária** etc. A partir de normas orientadoras do Ministério/Secretaria de Previdência (p. ex., Portaria MTP nº 1.467/2022 e entendimentos técnicos correlatos), o texto organiza um **roteiro de enquadramento** que considera: situação jurídico-funcional, tipo de vínculo, filiação previdenciária e, sobretudo, a existência (ou não) de **interrupção** entre vínculos, discutindo a tensão prática entre **posse** e **início de exercício** como marcos relevantes. Por fim, reúne **decisões judiciais** sobre "solução de continuidade" e o peso do **animus** do servidor, mostrando como essas controvérsias impactam a concessão de benefícios e o controle de legalidade dos atos de inativação.



BRITO, Sebastião Luz de. **O impacto da Emenda Constitucional nº 20/1998 no sistema de previdência do servidor público, titular de cargo efetivo, e demais consequências jurídicas advindas de sua promulgação: o correto enquadramento do servidor nas regras de transição introduzidas pelas reformas previdenciárias**. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 50-95. ISBN 978-65-979127-0-4.

Sebastião Luz de Brito
Servidor efetivo da Prefeitura do Município de São Paulo, com formação superior em Letras e Direito, em exercício no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, na área de homologação dos processos de concessão de aposentadoria e pensão por morte. Pós-graduado pela Escola Paulista de Direito em Direito Previdenciário. Professor da Escola Paulista de Direito (EPD) do curso de pós-graduação em Direito Previdenciário.

O impacto da Emenda Constitucional nº 20/1998 no Sistema de Previdência do Servidor Público, titular de cargo efetivo, e demais consequências jurídicas advindas de sua promulgação. O correto enquadramento do servidor nas regras de transição introduzidas pelas reformas previdenciárias

I. Introdução

A Emenda Constitucional (EC) nº 20, promulgada em 16 de dezembro de 1998, teve um impacto profundo no serviço público, por meio de uma reforma abrangente do sistema previdenciário dos servidores, promovendo alterações significativas nos requisitos para aposentadoria e buscando o equilíbrio financeiro do sistema.

Dentre as diversas disposições, pode-se destacar a introdução de exigência de uma idade mínima para a aposentadoria dos servidores públicos: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, combinada com os anos de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo mínimo de 5 anos no cargo no qual se dará a aposentadoria.

Com a regra permanente em vigor, foram criadas as regras de transição, necessárias para acomodação dos servidores que já estavam em serviço quando da promulgação da emenda.

A regra de transição, prevista no artigo 8º da EC nº 20/1998[1], dispõe sobre um "pedágio" (um período adicional de

1 O art. 8º da EC 20/1998 foi revogado pelo art. 10 da EC nº 41/2003.

contribuição) a ser cumprido pelos servidores que já estavam no serviço público, para garantir o direito à aposentadoria, com normas diferenciadas, portanto, mais benéficas daquelas da regra permanente.

O art. 8º encontra-se assim redigido:

> Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo** na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (g.n)
>
> I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;
>
> II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;
>
> III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
>
> a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
>
> b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher;
b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

> § 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no «caput», terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.
> § 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no «caput», permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, «a», da Constituição Federal.

A regra transitória, portanto, aplica-se ao servidor que tenha ingressado regularmente em **cargo efetivo** na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda.

A titularização de cargo efetivo antes das reformas previdenciárias é marco para enquadramento do servidor nas regras de transição.

Esse requisito consta, também, da Emenda Constitucional nº 41, promulgada em 31/12/2003, na Emenda Constitucional nº 47, promulgada em 06/07/2005 e na Emenda Constitucional nº 70, promulgada em 30/03/2012.

Essas disposições encontram-se assim redigidas:

A redação dos arts. 2º e 6º da EC nº 41/2003:

> Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo** na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, **até a data de publicação daquela Emenda**, quando o servidor, cumulativamente: (g.n.)
>
> Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda** poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: (g.n.)

A redação do art. 3º da EC nº 47/2005:

> Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, **que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998** poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: (g.n.)

A EC nº 70/2012 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**.

A EC nº 103/2019, novamente, alterou significativamente as regras de aposentadoria e pensão, tanto para os servidores públicos vinculados a RPPS, como para os trabalhadores contribuintes do RGPS, buscando equilibrar as contas previdenciárias e uniformizar as regras desses regimes.

Como novidade, a EC nº 103/2019 desconstitucionalizou as regras de aposentadoria dos servidores públicos, passando para o respectivo ente federativo a responsabilidade para disciplinar em lei própria.

A aplicabilidade das novas disposições coube de imediato à União, porém, as regras de transição previstas nos art. 4º e 20, novamente, aduzem à condição de titularidade em cargo efetivo em data anterior à entrada em vigor, para o direito às regras mais

benéficas, conforme:

> Art. 4º:
>
> > Art. 4º O servidor público federal **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional** poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (g.n.)
>
> Art. 20:
>
> > Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou **ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional** poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (g.n.)

Nesse sentido, a Portaria MTP nº 1467, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 06/06/2022, 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.

A Seção II do Anexo I dessa Portaria, ao tratar as regras de transição para concessão de aposentadoria, disciplinou em seu artigo 4º:

> Art. 4º Assegurado o direito de opção pelas regras

> previstas no inciso I do caput do art. 1º e no art. 2º, o segurado do RPPS da União, **que tenha ingressado em cargo efetivo até a data da publicação da Emenda Constitucional n° 103, de 2019**, e o segurado do RPPS do ente federativo que **tenha ingressado nesse ente até a data de entrada em vigor da norma que adotar as mesmas regras da União** estabelecidas nessa Emenda, poderá aposentar-se conforme previsões desta Seção. (g.n.)

A Emenda Constitucional nº 103/2019, contém regras de aplicabilidade a todos os entes federativos, regras que se aplicam de imediato à União, e regras que dependem de alteração na legislação dos entes federativos.

A EC nº 103/2019 determinou a obrigatoriedade de instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) para os servidores públicos titulares de cargo efetivo de todos os entes federativos que possuam Regime Próprio de Previdência Social RPC).

A manutenção da regularidade previdenciária e a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária depende, entre outros critérios, da instituição e vigência do RPC.

A data de vigência do RPC para todas as situações é a data de autorização pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) do convênio de adesão, seja na emissão do protocolo, no caso de licenciamento automático, ou na publicação do ato, nos demais casos.

Portanto, todos os servidores titulares de cargo efetivo, que ingressaram após a data de vigência do RPC no âmbito do

ente, estão sujeitos à aplicação obrigatória à base de cálculo das contribuições, do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, e ao oferecimento obrigatório do plano de benefícios do RPC, desde a data de ingresso do servidor.

Há controvérsia se o servidor que ingressou no serviço público, seja municipal, estadual ou federal antes da criação do regime de previdência complementar e depois tornou-se servidor de Ente Federativo que já criou o RPC, pode permanecer no regime previdenciário anterior (RPPS).

O Recurso Extraordinário (RE) 1.050.597/RS é um importante caso a ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que discute se um servidor público federal, que veio de um cargo municipal ou estadual, pode escolher o regime de previdência anterior à reforma complementar, baseado no Art. 40, § 16, da CF, com repercussão geral reconhecida (Tema 1071) para definir o alcance de “ingressar no serviço público” e garantir a opção pelo regime anterior, mantendo a continuidade do serviço público, independentemente da mudança de ente federativo.

Este RE, nesta data, ainda não foi concluído.

Dessa forma, a data ingresso no serviço público em cargo efetivo tornou-se requisito fundamental para estabelecimento de direitos.

A EC nº 20/1998, como marco inicial da reforma previdenciária, estabeleceu regras gerais para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos militares, visando uma gestão mais segregada e transparente, enfatizando a necessidade de um sistema previ-

denciário sustentável, permitindo a constituição de fundos específicos para garantir o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões, em adição aos recursos dos tesouros estaduais e municipais.

Na redação original da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o financiamento dos benefícios pagos pelos Entes da Federação a pessoas ocupantes de cargos efetivos e seus dependentes era realizado exclusivamente com recursos públicos, sem contribuição dos agentes públicos.

O Decreto-Lei nº 1.713/1939 (primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos) tratava a aposentadoria como "graça" do Estado, ou seja, um prêmio pelos bons serviços prestados.

Tal concepção impregnou o conceito de aposentadoria no serviço público até a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, notável, portanto, para tentar equacionar o financiamento dos regimes próprios de previdência.

Outra disposição que merece destaque é a aposentadoria dos membros do Poder Judiciário.

Antes do advento da EC nº 20/1998, todos os membros do Poder Judiciário (Juízes, Desembargadores, Ministros), se aposentavam com base no que estabelecia o art. 93, VI da CF/1988, que possuía a seguinte redação:

> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:
>
> .....
>
> VI - a aposentadoria com proventos integrais é

> compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura.

Com a edição da EC nº 20/1998, que, de plano, logo no seu art. 1º, altera a redação original do inciso VI do art. 93 da CF/88, para o seguinte texto:

> Art. 93 - .....
>
> > VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

Também os membros dos Tribunais de Contas, (Ministros e Conselheiros), por força da nova redação dada também pelo art. 1º da EC nº 20/98, ao §3º do art. 73 da CF/1988, passaram a ter que observar quanto às aposentadorias e pensões, as normas constantes do art. 40 da CF/1988:

> § 2º: Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.
>
> § 3º: Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

O conceito de abono de permanência, um benefício concedido ao servidor que, tendo preenchido todos os requisitos para a aposentadoria voluntária, opta por continuar em atividade, recebendo o valor correspondente à sua contribuição previden-

ciária, também foi introduzido pela EC nº 20/1998.

Em síntese, a EC nº 20/1998 marcou o início de um processo contínuo de reformas previdenciárias no Brasil, alinhando as regras do setor público às do setor privado e buscando a sustentabilidade financeira dos fundos de pensão, o que impactou diretamente a vida funcional e o planejamento de aposentadoria de servidores.

A necessidade de ter um cargo efetivo antes das reformas previdenciárias está unida ao direito de se vincular a um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e, consequentemente, acessar regras de aposentadoria mais benéficas, incluindo a integralidade e paridade.

"Titularizar cargo efetivo" significa ter sido aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos e ter tomado posse e entrado em exercício nesse cargo.

Apenas servidores públicos titulares de cargo efetivo têm direito a um regime previdenciário próprio, que é distinto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aplicado aos trabalhadores da iniciativa privada e servidores sem vínculo efetivo.

A principal vantagem de ter ingressado no serviço público em cargo efetivo antes das reformas era o acesso a regras de aposentadoria que garantiam:

a) Integralidade: O direito de se aposentar com proventos de aposentadoria correspondentes à última remuneração recebida na ativa no cargo efetivo, base da contribuição previdenciária;
b) Paridade: O direito de ter os proventos de aposentadoria reajustados na mesma data e proporção dos reajustes

concedidos aos servidores ativos.

As reformas previdenciárias posteriores, como a Emenda Constitucional nº 41/2003, acabaram com a integralidade e paridade para os novos servidores.

No entanto, para aqueles que já estavam no serviço público (tinham cargo efetivo) antes da reforma, foram criadas regras de transição que, se cumpridos determinados requisitos (como idade mínima progressiva, tempo de contribuição e "pedágio"), permitem aposentadorias mais próximas das regras revogadas.

O direito adquirido àqueles que preencheram todos os requisitos para se aposentar (tempo de contribuição, idade, etc.) antes da entrada em vigor das novas regras (13 de novembro de 2019, para a reforma federal), e podem se aposentar a qualquer momento pelas regras anteriores, independentemente das mudanças posteriores, sempre foi observado, por respeito à previsão constitucional.

A titularização do cargo efetivo antes das reformas foi crucial para garantir a aplicação de regras previdenciárias mais vantajosas, o que não é mais possível para quem ingressou após as emendas constitucionais.

Essa condição trouxe algumas discussões, à medida que a utilização da expressão serviço público, levou ao entendimento de que o tempo como ocupante de cargo exclusivamente comissionado, emprego público ou função pública, permitiriam o reconhecimento de ingresso em data anterior à estabelecida pelas emendas.

Muitos entes federativos questionaram se o servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado, ou ocupante de

emprego público ou de função pública, cujo ingresso no referido cargo, emprego ou função havia se dado, por exemplo, em data anterior à promulgação da EC nº 20/1998 e nele permaneceu de forma ininterrupta até o momento em que veio a tomar posse e iniciar exercício no cargo efetivo, poderia ser inativado por uma dessas regras, mesmo que o ato de investidura ocorresse em data posterior às EC nº 20/1998 e nº 41/2003.

Esse entendimento não foi adotado pelo Tribunais Pátrios que tem afirmado que, para efeitos de aplicação de regra de transição, o ingresso anterior à data nela fixada deve se dar em cargo efetivo, afastando, com isso, a possibilidade de que as regras de transição vigentes antes do advento da reforma previdenciária de 1998 possam alcançar aqueles que ingressaram em cargo em comissão, contratação temporária ou emprego público, e depois vieram a ocupar cargo efetivo.

Com o exposto, cumpre apresentar mais observações para o fiel enquadramento dos servidores nas regras de transição, tendo em vista que, mesmo que já tenha decorrido um período de aplicação da norma, diversos entes federativos ainda têm dúvidas sobre a questão.

II. A concessão de aposentadoria na regra de transição e o correto enquadramento dos servidores.

É consenso que a concessão de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, vinculados a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), é atividade complexa, pois demanda a análise de uma série de requisitos

a serem preenchidos, previstos no art. 40 da Constituição Federal de 1988, com as alterações introduzidas pelas reformas previdenciárias nos anos de 1998, 2003 e 2019.

A questão da verificação da data de ingresso no serviço público, para fins de enquadramento nas regras de transição, passa pelos seguintes aspectos:

a) A situação jurídico-funcional;
b) O tipo de vínculo;
c) A filiação previdenciária, e
d) A interrupção ou não do efetivo exercício no serviço público.

As normas editadas pelo Ministério da Previdência, por meio da Secretaria de Previdência, que trataram do tema data de ingresso, seja no serviço público, seja no serviço público em cargo efetivo, aparece como elemento identificador da regra de transição trazida pelas emendas constitucionais previdenciárias, as quais objetivam salvaguardar expectativas de direito do servidor titular de cargo efetivo, ao tempo das reformas, destinatários das regras constitucionais permanentes do art. 40 da CF/1988, e que após essas reformas, fica sujeito a novos requisitos mais restritivos para aposentação.

A Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SSP/MPS ao abordar a questão relacionada ao alcance da expressão ingresso no serviço público constante dos arts. 2º, 6º e 6ºA da EC 41/2003 e 3º EC nº47/2005, firmou entendimento no sentido de que deve ser interpretada restritivamente, considerando tratar-se de regras de transição aplicadas exclusivamente aos servidores

que já ocupavam cargo efetivo na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional quando da edição das referidas emendas, mesmo porque os não efetivos, a partir da EC nº 20/1998 estão excluídos do RPPS.

De fato, a Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS 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 que, nas datas limites de 16/12/1998 e 31/12/2003, estavam vinculados à Administração Pública Direta, Autárquica ou Fundacional do ente público por meio de um regime jurídico-funcional estatutário e filiado ao RPPS.

Portanto, o entendimento vigente de que a efetividade, adquirida com a nomeação para cargo de provimento efetivo decorrente de regular concurso público, constitui atributo essencial para fins de filiação do servidor ao regime previdenciário próprio.

Igualmente, que as regras de transição se aplicam ao servidor efetivo que tenha a expectativa de direito de aposentar-se pelo regime previdenciário vigente à época da instituição das regras transitórias.

A Orientação Normativa nº 2, de 31 de março de 2009, do Ministério da Previdência, traz disposição acerca da fixação da data ingresso no serviço público, conforme:

> 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, autár-

> quica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas. (Redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009)

Portanto, a partir dessa disposição e consequente edição da Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, houve preocupação em observar-se a não interrupção no serviço público e a investidura em cargo efetivo.

Nesta etapa, já se depara com o que deve ser considerada como investidura em cargo efetivo, pois não há unanimidade na conceituação de investidura nas obras do Direito Administrativo.

Esta é "operação complexa, constituída de atos dos Estado e do interessado, para permitir o legítimo provimento do cargo público".[2]

A investidura em cargo público ocorre com a posse, desde que haja cumprimento dos requisitos previstos em lei.

A posse dá-se com a assinatura do respectivo termo, ocasião em que se estabelece a relação estatutária com o servidor, ele toma ciência formal das responsabilidades e direitos do cargo que será ocupado, apresenta declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e declara se exerce ou não outro cargo, emprego e função pública.

O servidor empossado tem, geralmente, o prazo 15 (quinze) dias contados da posse para entrar em exercício, sob pena de ser exonerado do cargo público pela Administração.

Este prazo pode ser diferenciado nos diversos estatutos

2 CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. Rio de Janeiro: forense, 1978.

de servidores dos entes federativos.

Por exemplo, as disposições sobre a posse, no Município de São Paulo, encontram-se regulamentadas no art. 20 da Lei Municipal nº 8.989/1979, Estatuto dos Servidores.

Por sua vez, na Lei Federal nº 8.112/1990, Estatuto dos Servidores da União, as disposições sobre a posse estão regulamentadas no art. 13.

Aqui surge a questão se deverá ser considerada a data da posse ou a data do início de exercício, pois estas podem ocorrer em momentos distintos, ou seja, o servidor pode tomar posse e iniciar o exercício no mesmo dia, como, também, poderá tomar posse e prorrogar o início de exercício, de acordo com o prazo previsto em cada estatuto.

Juridicamente, é a partir do efetivo exercício que o vínculo empregatício/funcional se concretiza, iniciando-se a contagem do tempo para estágio probatório, férias, aposentadoria e outros direitos, inclusive o direito à remuneração e consequente contribuição previdenciária.

É o exercício que marca o momento em que o funcionário passa a desempenhar legalmente suas funções e adquire direito às vantagens do cargo e à contraprestação pecuniária devida pelo Poder Público.

Sem exercício, conforme Tribunal de Justiça, não há direito ao recebimento de vencimentos

Em outras palavras, o início do efetivo exercício é o marco inicial do vínculo para fins práticos.

III. Do correto enquadramento nas regras de transição

Com relação à regra de aposentadoria aplicável aos servidores que já estavam no serviço público, quando da alteração constitucional, a Portaria MTP 1.467/2022[3], que 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 seu artigo 166, que trata das disposições gerais sobre benefícios, aduz o que segue:

> 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.

Portanto, este dispositivo tem norteado a análise da Administração.

Embora não exista, na legislação previdenciária, uma definição clara sobre o que configura a interrupção de tempo entre vínculos, a maioria dos entes da Administração Pública adota o entendimento de que qualquer intervalo entre a exoneração no cargo de origem e a entrada e exercício no novo cargo leva o ser-

3 Revogou a Orientação Normativa nº 2/2009.

vidor a se submeter às regras previdenciárias vigentes na data do ingresso do novo cargo, resultando na perda do direito às regras de transição editadas anteriormente, tese que era corroborada pela jurisprudência majoritária.

No entanto, em recentes decisões, os tribunais apresentam novo entendimento, destacando que a intenção do servidor público de romper ou não o vínculo com a Administração Pública é mais relevante do que, objetivamente, o intervalo de tempo entre a desvinculação do cargo antigo e o ingresso no novo cargo.

Esse novo entendimento abriu precedentes favoráveis aos servidores que enfrentam essa situação.

Além disso, a questão em discussão também precisa levar em consideração o **animus** do servidor que ao ser nomeado, toma posse e não tem a possibilidade de entrar imediatamente em exercício.

A Portaria MTP/ME nº 1.467/2022 contém dispositivos a serem observados pelos entes federativos.

Na hipótese de análise de pedidos de aposentadoria de servidores que já se encontravam no serviço público, quando da alteração constitucional previdenciária, e que podem ter tido diversas alterações quanto ao tipo de vínculo jurídico-funcional, ingresso em novo cargo efetivo ou alteração do ente e poder, os entes federativos devem ficar atentos ao fiel cumprimento desses dispositivos.

Ao analisar essas alterações, a área responsável pela concessão do benefício previdenciário, deverá observar, principalmente:

a) Se o servidor ocupava cargo efetivo.

b) A interrupção no serviço público.

A questão da filiação previdenciária, inicialmente, foi objeto de discussões, posto que havia entendimento que o servidor, também, deveria estar filiado a RPPS.

Porém, é comum na Administração Pública, principalmente, em municípios, a adoção do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como regime previdenciário, mesmo que o servidor tenha prestado concurso público para provimento de cargo efetivo.

Em outras palavras, a relação jurídico-funcional é estatutária e não celetista, mas o regime previdenciário é o RGPS.

Nesse sentido, de acordo com a manifestação da Divisão de Orientação e Informações Técnicas (DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS)[4]:

> O direito de opção às regras de transição pelo servidor titular de cargo efetivo está relacionado com a natureza das regras do art. 40 da Constituição Federal e com o vínculo estatutário do servidor quando do ingresso, mas não com a filiação previdenciária. As emendas não exigiram que houvesse a filiação ao RPPS quando do provimento no cargo efetivo, nem mesmo que não tenha permanecido todo o tempo filiado a RPPS. E não compete ao intérprete da Constituição, inserir restrição a um direito quando a própria norma não a prescreveu.

4 Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS.GESCON L479501/2024. Data: 30/7/2024.

O que deve ser observado é se o ingresso se deu por concurso público para provimento de cargo efetivo, independentemente do regime previdenciário adotado.

Isso porque há distinção entre cargos públicos, empregos públicos e funções públicas, conforme:

CARGOS	EMPREGOS	FUNÇÕES
Criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, sendo seu provimento: **a)** Caráter efetivo: direito à estabilidade, após o período aquisitivo; **b)** Em comissão: livre provimento e exoneração, por conveniência da autoridade nomeante.	Vínculo contratual regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT – Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.	Conjunto de atribuições: **a)** Daqueles que ingressaram até 05/10/1988, sem concurso público, também conhecidos como admitidos, e são estáveis ou não, conforme o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. **b)** Daqueles que ingressam no serviço público, transitoriamente, temporariamente, via artigo 37, inciso IX.

Elaborado pelo autor

Se o servidor prestou concurso para provimento de emprego público não preenche o requisito de "ingresso em cargo efetivo", em face da distinção jurídica entre "cargo" e "emprego".

Nesse sentido, a mesma manifestação supracitada esclarece:

> O caput do art. 6º da EC nº 41, de 2003 e do art. 3º da EC nº 47, de 2005 não exigiram a filiação do servidor a RPPS antes de 31/12/2003, ou de 16/12/1998, para o exercício do direito de opção pelas regras de transição para fins de aposentadoria. Foi previsto o ingresso em cargo efetivo até essas datas, visto que apenas os titulares desses cargos puderam permanecer nos RPPS depois da EC nº 20, de 1998. Segundo o entendimento deste Ministério, o direito se mantém desde que o servidor tenha se mantido titular de cargo em algum dos entes federativos ininterruptamente até a aquisição do direito às regras, enquanto vigentes.

A questão ainda é relevante, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 e, consequente desconstitucionalização das regras previdenciárias, cabendo aos entes federativos a sua regulamentação, posto que o art. 166 da Portaria MTP nº 1.467/2022, já citada, define que, para a fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de opção pelas regras de transição, quando o segurado tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos efetivos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federati-

vos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas .

A aplicabilidade das regras de transição de aposentadoria no tocante ao tema deste artigo tem sido objeto de consultas ao GESCON[5], que orienta quanto ao requisito de **ingresso em cargo efetivo** e impossibilidade de aplicação dessas regras a empregados públicos celetistas posteriormente enquadrados em cargos efetivos.

A titularidade do cargo efetivo tornou-se condição essencial para filiação ao RPPS desde a EC 20/1998. Por isso, não se aplica aos contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) as regras de transição da EC 41/2003 ou da EC 47/2005.[6]

Portanto, essas orientações devem nortear as análises dos entes federativos, inclusive para aplicação das regras de transição após a reforma promovida pela EC n 103/2019 e respectiva adequação pela legislação local.

Contudo, resta a questão acerca da interrupção: a data a ser considerada se investidura – posse – ou início de exercício.

Para melhor compreensão da amplitude deste tema, seguem algumas decisões do Poder Judiciário sobre a situação da interrupção no serviço público.

---

5 Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS.GESCON L516401/2024. Data: 2/12/2024.

6 Orientação Técnica da Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal - CGNAL/DRPSP/SRPC/MPS. GESCON L424441/2023. Data: 05/12/2023.

IV. Das decisões judiciais

A data de ingresso no serviço público define as regras de aposentadoria aplicáveis ao servidor, sendo comum aos servidores públicos o exercício de cargos em vínculos com entes distintos.

Nesse contexto, há um detalhe que pode impactar a situação da aposentadoria dos servidores: a interrupção do tempo de exercício entre os cargos.

Se considerar esse lapso como fator impeditivo para o enquadramento numa regra transitória vai de encontro com a legislação previdenciária e a jurisprudência pátria, que inclusive têm entendimento com abrangência maior, pois não consideram como empecilho intransponível a ponto de se considerar a perda do vínculo com a Administração Pública o lapso de tempo entre a exoneração de cargo em ente federativo diverso e a respectiva posse em outro cargo.

Seguem alguns julgados:

> ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PRIMEIRA DATA DE INGRESSO NO SERVIÇO PUBLICO PARA FINS DE APOSENTADORIA. EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/98, 41/2003 e 47/2005. REGRAS TRANSITÓRIAS. ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 18 DO SRH/MP, INOVAÇÃO ILEGAL. SENTENÇA MANTIDA.
>
> 1. Carece de razoabilidade o ato da autoridade impetrada de desconsiderar período efetivamen-

te trabalhado pela impetrante anteriormente a 01/02/2003, sob a alegação de interrupção do vínculo com a Administração Pública.

2. O exíguo lapso de tempo entre a exoneração da impetrante do cargo de inspetora escolar (23/07/2002) e a posse no cargo de Analista de Educação, em 26/07/2002, não pode ser considerado como empecilho intransponível a ponto de se considerar a perda do vínculo com a Administração Pública.

3. O objetivo das regras transitórias relativas à aposentadoria dos servidores públicos foi exatamente a de beneficiar aqueles servidores que detinham a expectativa do direito de aposentar.

4. A única exigência trazida pelas Emendas Constitucionais 20/98, 41/2003 e 47/2005 foi a de que o ingresso no serviço público seja anteriormente a 16/12/98 ou 31/12/2003, não cabendo à norma regulamentar, no caso, a da Orientação Normativa nº 18 do SRH/MP, inovar no ordenamento jurídico.

5. Apelação e remessa oficial não providas.

Acórdão 0003724-04.2011.4.01.38023 - TRF - PRIMEIRA REGIÃO APELAÇÃO CIVEL (AC)

Data de Publicação: 14/03/2014 - – Primeira Turma

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. POSSE EM

OUTRO CARGO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. O ingresso no serviço público, para efeitos de aposentadoria, poderá se dar em qualquer das esferas da Federação, desde que não haja interrupção na prestação do serviço público.

2. Não é razoável considerar que a interrupção do serviço público pelo lapso temporal de apenas 3 (três) dias - compreendido entre a data da exoneração do cargo ocupado junto à Universidade Estadual de Maringá e o ingresso no cargo de Professor junto à parte ré - é apta a acarretar a quebra do vínculo com serviço público.

(TRF4, AC 5048573-88.2017.4.04.7000, TERCEIRA TURMA, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 11/05/2022)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DATA INICIAL DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS. TRANSIÇÃO DE CARGOS. SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE. BREVE LAPSO TEMPORAL. PERDA DO VÍNCULO. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. A parte autora teve sua primeira investidura no serviço público em 01/01/1991, quando tomou posse no cargo de Professora do Estado de Santa Cata-

rina, tendo dele pedido exoneração em 30/03/2004. Em 25/03/2004, a demandante foi nomeada para o cargo de Professora do IFSC, tendo tomado posse e entrado em exercício no dia 16/04/2004.

2. No caso, não se afigura razoável considerar a perda de vínculo da parte autora com o serviço público, face à brevidade do lapso temporal decorrido entre a exoneração do cargo público estadual e sua investidura no cargo público federal. Entender de forma diversa implicaria em evidente afronta ao princípio da razoabilidade, conforme decidiu a Corte Especial do TRF da 4ª Região no julgamento do Mandado de Segurança nº 5009646-33.2019.4.04.0000.

3. Levando em conta que a autora não teve perdido seu vínculo com a Administração Pública, deve ser considerada a data de 01/01/1991 como de ingresso no serviço público, para todos os fins previdenciários, de sorte que pode se beneficiar das regras de transição previstas nos artigos 2º e 6º da EC 41/2003 e no art. 3º da EC 47/2005, aplicáveis aos servidores que tenham ingressado no serviço público até 16/12/1998 ou até 31/12/2003.

(TRF4, AC 5006826-38.2020.4.04.7200, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 07/12/2022)

RECURSO INOMINADO. APOSENTADORIA ES-

PECIAL. VENCIMENTOS INTEGRAIS. Artigo 40, parágrafo § 5º da Constituição Federal e artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41 /2003. Professora exonerada de cargo público estadual São Paulo em 17 de agosto de 2004 (fl. 35) para tomar posse em cargo junto a Municipalidade de São Paulo em 18 de agosto de 2004 (fl. 40). Municipalidade que deixou de reconhecer o direito da servidora à aposentadoria especial com vencimentos integrais, sob a fundamentação de que houve interrupção do exercício do serviço público por um dia. Inadmissibilidade. Decreto municipal n. 46.681/2005 (exegese do artigo 29) que não têm o condão de restringir a norma constitucional. Incidência do princípio da razoabilidade. Nessa seara, como bem ponderou o MM. Juízo a quo em sentença de fls. 66/68: "(...) Pela certidão de fls. 40 restou incontroverso que a autora ingressou no serviço público antes da publicação da EC nº 41 /03 e atingiu a idade e o tempo de contribuição necessários para a obtenção da aposentadoria, de sorte que a controvérsia se refere à questão da interrupção do vínculo com a Administração, tendo em vista que a autora era funcionária pública estadual até 16/08/2004 e em 18/08/2004 iniciou seu vínculo com a Prefeitura do Município de São Paulo, de modo que teve um dia de interrupção no serviço público. Ocorre que, como se extrai da norma contida no art. 40 da CF, a Constituição Federal não estabelece que os vinte e cinco anos de efetivo exercício em funções de magistério sejam con-

tínuos, não cabendo ao intérprete restringir onde a Constituição não o faz, mormente quando se trata de restrição de direitos, o fato de ter ocorrido uma interrupção de um dia não descaracteriza o restante do tempo como sendo de “efetivo exercício”, ou seja, o adjetivo “efetivo” não se confunde com “contínuo”. Carece de razoabilidade a argumentação da requerida de desconsiderar período efetivamente trabalhado pela autora anteriormente à data em que iniciou seu vínculo com a Prefeitura do Município de São Paulo, sob a alegação de interrupção do vínculo com a Administração Pública. O exíguo lapso de tempo entre a exoneração da autora do cargo estadual e a posse no cargo municipal não pode ser considerado como empecilho intransponível a ponto de se considerar a perda do vínculo com a Administração Pública. O objetivo das regras transitórias relativas à aposentadoria dos servidores públicos foi exatamente o de beneficiar aqueles servidores que detinham a expectativa do direito de aposentar. A única exigência trazida pela Emenda Constitucional nº 41 /2003 foi a de que o ingresso no serviço público seja anteriormente a 31/12/2003, não cabendo a normas inferiores inovar no ordenamento jurídico. A autora, desse modo, por ter preenchido os requisitos legais, faz jus à aposentadoria conforme pleiteado”. Interrupção do serviço público (vínculo) não caracterizada: considerar-se-á não sucessivo o exercício quando o interstício entre um cargo (regime) e outro (da exoneração à posse) for

considerável ou não justificável – vide a inteligência (prazos) do artigo 23 e do artigo 188, § 1º, da Lei n. 8.989/1979. Sentença mantida, conforme o art. 46 da Lei nº. 9.099 /95. Recurso não provido.

TJ-SP - Recurso Inominado Cível: RI XXXXX20198260114 SP XXXXX-18.2019.8.26.0114.

RECURSO INOMINADO. APLICAÇÃO DAS REGRAS ESTATUÍDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41 /03 E Nº 47 /05 PARA FINS DE APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. REQUISITOS PREENCHIDOS. APELO NÃO PROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1 – Não merece prosperar a alegação de que houve a perda do direito ao enquadramento nas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41 /2003 e 47 /2005 devido à interrupção do serviço público prestado pela recorrida. 2 – A legislação municipal faz previsão da inclusão de tempo de serviço prestado a outros entes e ao próprio município anterior ao início do exercício. Ora, se esse tempo deve ser incluído para outros fins, também deve ser para o percebimento de aposentadoria, pois não há vedação Constitucional. 3 – Muito embora o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47 /2005 estabeleça que os critérios de aposentadoria sejam aplicados àqueles cujo ingresso deu-se até dezembro de 1998, não há qualquer menção quanto à neces-

sidade de prestação sem Interrupção. 4 – A exigibilidade de ininterrupção da prestação do serviço público para fins previdenciários está prevista na Orientação Normativa nº 02/2009 do Ministério da Previdência Social, cuja redação original (anterior à mudança pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009) do dispositivo supracitado previa: "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, indireta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.". 5 – Em uma interpretação literal do dispositivo normativo, chegar-se-ía a uma conclusão injusta e não razoável de que o servidor somente poderia fazer jus ao reconhecimento do tempo prestado em outro ente caso não houvesse a interrupção entre um cargo e outro, o que, na prática, é praticamente impossível, haja vista a vedação constitucional da cumulação de cargos públicos. 6 – A interpretação literal e gramatical, muito embora seja um método interpretativo necessário, não deve ser o único e exclusivo elemento do processo hermenêutico de interpretação da lei. 7 – Condicionar o direito da recorrida a uma interpretação literal e restritiva é desconsiderar os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. Ademais, por

> ininterrupto, deve ser entendido como o exercício de cargos públicos em caráter não eventual. 8 – Os documentos que instruem a inicial dão conta de que a recorrida se exonerou em 23/10/2002 do cargo ocupado na Prefeitura Municipal de Hortolândia, tendo sido nomeada em 10/10/2002 para ocupação do cargo de enfermeira no Município de Campinas. 9 – O recorrente adota como termo inicial do novo vínculo a data de 25/10/2002, sendo certo que a interrupção mencionada se refere a 01 (um) dia. 10 – Decorridos apenas 11 dias entre a exoneração do caro anterior e a posse no novo, período em que a recorrida nã o exerceu nenhuma outra atividade, em conformidade com o princípio da razoabilidade, não há que se falar em quebra de vínculo, mesmo porque a contribuição previdenciária não foi interrompida. 11 – Tendo havido o preenchimento dos requisitos para aposentadoria, faz jus a autora à concessão de abono de permanência pelo período posterior em que continuou em atividade. 12 – Negado provimento ao recurso, com a condenação da parte recorrente ao pagamento de quantia correspondente a 20% do valor atualizado da causa ao advogado da parte recorrida, a título de honorários sucumbenciais.

De acordo com esses julgados, os tribunais pátrios entendem que, para fins de enquadramento nas regras de transição, o interstício entre a data da posse e o início de exercício não

evidencia a descontinuidade no serviço público.

Essas decisões entenderam que a exigência de continuidade absoluta seria excessivamente rigorosa no caso de uma interrupção tão breve.

Destacam, ainda, que os servidores não tinham conhecimento prévio de que a exoneração antes da posse comprometeria significativamente seus direitos previdenciários.

A conclusão é que a aplicação de uma interpretação razoável seria mais justa, reconhecendo a continuidade do vínculo público para fins previdenciários e garantindo a preservação das regras de aposentadoria mais vantajosas.

Por fim, as decisões evidenciam a relevância do princípio da razoabilidade no reconhecimento da continuidade do serviço público.

A aplicação desse princípio reforça a importância de ponderar os efeitos práticos das normas, garantindo que decisões administrativas ou judiciais não resultem em prejuízos desproporcionais aos servidores.

Ao reconhecer que uma interrupção mínima não deve prejudicar direitos previdenciários, o Judiciário reafirma o princípio da razoabilidade e a proteção aos direitos dos servidores.

V. Conclusão

A EC nº 20/1998 alterou substancialmente o regime previdenciário dos servidores públicos, estabelecendo que o regime

teria base contributiva e atuarial, mantendo um equilíbrio financeiro e atuarial.

Dentre outros dispositivos, estabeleceu as regras de transição que impuseram o direito adquirido daqueles que tivessem cumprido os requisitos para obtenção de aposentadoria ou pensão, com base nos critérios da legislação então vigente, e regras de transição já mencionadas.

Quanto ao enquadramento dos servidores nessas regras de transição, os entes federativos devem ficar atentos para as alterações das situações funcionais.

A posse é o ato de investidura do servidor no cargo público. Portanto, questionável que esta data não seja considerada para determinar se houve ou não interrupção de serviço público para os fins ora em análise.

A par disso, os diversos estatutos dos servidores preveem o prazo de prorrogação para o início de exercício, visando questões burocráticas que por vezes os futuros servidores precisam realizar.

Desse modo, não parece razoável considerar que aquele que tomar posse no cargo dentro do prazo legal tenha esse período considerado como de interrupção para fins de aposentadoria pelas regras de transição.

Tal entendimento encontra respaldo na própria natureza do ato administrativo da posse, que representa o momento em que o servidor assume formalmente o exercício de suas funções públicas, passando a integrar efetivamente o quadro funcional da Administração Pública.

Ao longo da vida laborativa é muito comum o servidor público ocupar mais de um cargo, seja no âmbito de um mesmo ente federativo ou em entes federativos distintos.

Sobre esse tema existe uma questão extremamente importante e que todo o servidor público deveria conhecer e estar bem orientado, que são as consequências da interrupção do vínculo com a Administração Pública para fins de aposentadoria.

O entendimento adotado pela maioria dos órgãos da Administração Pública, seja federal, estadual ou municipal é que não pode haver um dia de intervalo entre a exoneração no cargo de origem e a posse no novo cargo. E caso essa interrupção aconteça, o servidor terá que se submeter às novas regras previdenciárias vigentes na data do ingresso no novo cargo.

Com efeito, a aplicação das novas regras pode acarretar graves prejuízos ao servidor público, seja retirando o direito à aposentadoria com integralidade de proventos, seja impedindo a possibilidade de redução da idade mínima ou até mesmo limitando o valor da futura aposentadoria no Regime Próprio ao teto dos benefícios do INSS.

No entanto, não há na legislação previdenciária constitucional e infraconstitucional uma definição para o tema interrupção de vínculo com a Administração Pública e, muito menos, qual lapso temporal configura essa interrupção.

O único ato normativo que menciona o tema é Portaria MTP nº 1.467/2022, da Secretaria da Previdência Social, supracitada, que apresenta regras a serem observadas pelos Regimes Próprios de Previdência, estabelecendo que “na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de aposentadoria, será

considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas".

Mas, referido ato normativo não menciona, nem de leve, qual lapso temporal é passível de configurar interrupção de vínculo com a Administração Pública.

Cumpre informar que, para os servidores federais, a questão está regulamentada na Portaria SGP/SEDGG/ME nº 10.360, publicada no Diário oficial da União de 7 de dezembro de 2022, nos arts. 11 e 12, a seguir:

> Art. 11. Na fixação da data de ingresso no serviço público para fins de verificação do direito de opção pelas regras de concessão de aposentadoria, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos efetivos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data de investidura mais remota dentre as ininterruptas.
>
> § 1º Não haverá interrupção desde que o servidor cumpra os seguintes requisitos:
>
> I - a vacância do cargo efetivo anterior e a posse no novo cargo produzam efeitos na mesma data; e
>
> II - o efetivo exercício tenha início no prazo previsto no § 1º do art. 15 da Lei nº 8.112, de 1990.
>
> § 2º A vinculação a emprego, público ou privado, ou a cargo em comissão sem vinculação efetiva interrompe a sucessão de cargos, sendo essa iniciada novamente se houver vinculação exclusivamente a cargo efetivo posterior à interrupção.

> Art. 12. O ingresso em emprego público ou nas carreiras militares e nas forças auxiliares não será contado para fins de definição da data de ingresso no serviço público para definição das regras de aposentadoria, nos termos do artigo anterior.

Portanto, na ausência de regulamentação do ente federativo, a regra geral contida no art. 166 da Portaria MTP nº 1.467/2022 deverá ser observada.

Contudo, nada impede a análise jurídica de uma situação fática, devidamente comprovada, devendo ser analisado caso a caso, uma vez que faltam critérios para estabelecer a quantidade de dias que podem caracterizar interrupção.

Aqui, entendo que é muito mais importante analisar a vontade do servidor público de romper ou não o vínculo com a Administração Pública, do que o simples lapso de tempo necessário à desvinculação do cargo antigo e o ingresso no novo cargo.

Ainda mais que não há uma definição legal do período necessário para configurar essa interrupção.

Por exemplo, se o servidor foi nomeado para o novo cargo e, em razão dessa nomeação, pediu exoneração do cargo anterior, nota-se claramente que não há qualquer intenção de romper o vínculo com a Administração Pública. Muito pelo contrário, o que ocorreu foi a desvinculação do cargo antigo para ingresso no novo cargo.

Exigir que a exoneração desse servidor seja exatamente no mesmo dia da posse no novo cargo ou no dia anterior, é uma obrigação que não tem previsão legal e que foge totalmente do controle do interessado.

Dessa forma, considerar que um pequeno lapso de tempo (intervalo de poucos dias entre exoneração e posse) acarreta o rompimento do vínculo e, consequentemente, aplicar a nova regra menos benéfica, configura claramente violação do princípio constitucional da legalidade, uma vez que não existe na legislação previdenciária ou no direito administrativo a definição de interrupção de vínculo com a Administração Pública.

Além disso, exigir do servidor que a exoneração no cargo antigo seja exatamente no mesmo dia da posse no novo cargo ou no dia anterior, viola os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entre outros princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Previdenciário e ao Direito Administrativo.

Recorrendo ao Direito Administrativo comparado, bastante prestigiado pelo STF[7], o princípio da proteção da confiança atuará com o propósito de preservar o *status quo*, mormente nos casos que envolvem proventos de aposentadorias ou pensões, uma vez que esta remuneração, de caráter essencialmente alimentar, está relacionada a situações de economia social e familiar:

> Na aplicação do princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) e não da regra decadencial, há situações que praticamente impõem a manutenção do *status quo*, com o afastamento, portanto, do princípio da legalidade, como aquelas, por exemplo, que envolvem proventos de aposentadoria ou pensões, em que a anulação, ainda que só com

7 PEREIRA, Flavio Henrique Unes, O Direito Administrativo na Jurisprudência no STF e do STF: homenagem ao professor Celso Antônio bandeira de Mello, 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

> eficácia *ex nunc*, implicaria grave modificação das condições de vida dos beneficiários que confiaram em que as vantagens seriam mantidas.

O princípio constitucional da segurança jurídica tem como finalidade proteger os direitos dos cidadãos, consagrados no artigo 5°, inciso XXXVI, da CF/1988, em decorrência das constantes evoluções que o Direito sofre ao longo do tempo, assegurando tranquilidade e confiança ao segurado para conduzir sua vida sem mudanças inesperadas.

Esse princípio atua, ainda, como limite temporal para a invalidação pela Administração Pública dos atos eivados de vício de legalidade, sempre em consonância primordial com o interesse público, impondo ao Estado limitações no direito de modificar o seu comportamento e de invalidar atos favoráveis para os seus destinatários de boa-fé, diante da convicção gerada nos beneficiários de que aquele ato era lícito, preservando, assim, a estabilidade das relações jurídicas constituídas e consolidadas pelo decurso do tempo, convalidando-as inobstante a eventual existência de vício de origem.

Em função da boa-fé dos administrados, do decurso do tempo e do princípio da segurança jurídica, eis o ensinamento de Weida Zancaner[8] (1993, p. 61-62):

> "[…] Com efeito, atos inválidos geram consequências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocupar com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas se na dinâmica da realidade pode con-

8 ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

> verter- se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar a segurança jurídica e a boa-fé".

Há também de se argumentar sobre o princípio da proteção da confiança (legítima).

O princípio da proteção da confiança legítima tem como objetivo promover a previsibilidade e estabilidade dos atos e procedimentos das atividades estatais. Esse princípio garantirá a previsibilidade de o Direito ser honrado, protegendo o cidadão de boa-fé, em função da confiança depositada nos atos, procedimentos e condutas do Estado, presumíveis legítimos, e por confiar na estabilidade e manutenção desses comportamentos benéficos para os seus destinatários.

E por fim, também, poderá ser observado o art. 24 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na redação dada pela Lei Nº 13.655, de 2018, que preceitua:

> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta

as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. *Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo.* 4. ed. São Paulo: Manole, 2013.

CRETELLA JUNIOR, José. *Dicionário de direito administrativo*. Rio de Janeiro: forense, 1978.

PEREIRA, Flavio Henrique Unes. *O Direito Administrativo na Jurisprudência no STF e do STF: homenagem ao professor Celso Antônio bandeira de Mello*, 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ZANCANER, Weida. *Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29-3-2012. 48. ed. São Paulo: Saraiva: 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1943, Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

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. Publicada no Diário

Oficial da União de 18 de abril de 1991.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial do Município de 30 de outubro de 1979.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa nº 2, de 31 de março de 2009. Estabelece disposições a serem observadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social. Publicada no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SSP/MPS, 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. Implicações e desdobramentos decorrentes da alteração do regime previdenciário dos servidores públicos municipais, em face da instituição de Regime Próprio de Previdência Social.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MTP 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.

BRASIL. Portaria SGP/SEDGG/ME nº 10.360, de 7 de dezembro de 2022. Estabelece orientação aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - Sipec,

acerca da concessão, manutenção e pagamento dos benefícios de aposentadoria no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social da União - RPPS da União.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 1050597. Origem: Rio Grande do Sul. Entrada no STF: 25/05/2017. Relator: Ministro Edson Fachin. Repercussão Geral – Admissibilidade (Tema 1071). Julgamento 31/10/2019. 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. Ministério da Previdência Social. Sistema de Gestão de Consultas e Normas dos Regimes Próprios de Previdência Social – GESCON-RPPS. Instituído pela Portaria nº 49, de 21 de setembro de 2018.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

3

O Regime Próprio de Previdência Social como Indutor da Modernização da Contabilidade e da Contabilidade Pública Nacional: Duas Décadas de Evolução em Prol do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

O capítulo reconstrói, em perspectiva histórico-normativa, como os RPPS — sobretudo a partir da EC nº 20/1998 e da Lei nº 9.717/1998 — atuaram como um verdadeiro indutor da modernização da contabilidade pública brasileira, antecipando a transição do enfoque de "registro de caixa" para uma gestão patrimonial orientada por evidências. Mostra-se que a necessidade de mensurar obrigações de longo prazo e gerir ativos garantidores levou os RPPS a impulsionar práticas depois incorporadas ao PCASP/MCASP, como o reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias no passivo, a mensuração a valor justo/marcação a mercado e o uso de ferramentas de gestão de ativos e passivos (ALM), elevando o padrão de transparência, consolidação das contas públicas e controle de riscos previdenciários. Ao final, o texto destaca os desafios atuais de padronização, sistemas e governança, especialmente diante de orientações técnicas (como a IPC/STN nº 14) e da Portaria MTP nº 1.467/2022, enfatizando que informação contábil fidedigna e estratégica é condição para decisões responsáveis de custeio, investimentos e sustentabilidade atuarial.

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **O Regime Próprio de Previdência Social como Indutor da Modernização da Contabilidade e da Contabilidade Pública Nacional: Duas Décadas de Evolução em Prol do Equilíbrio Financeiro e Atuarial**. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 96-119. ISBN 978-65-979127-0-4.

Diana Vaz de Lima

Professora Associada e Pesquisadora da Universidade de Brasília, com atuação no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA/UnB) e no Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PGAP/UnB). Com pós-doutorado em Contabilidade e Controladoria pela FEARP/USP. Doutora em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN). Mestre em Administração (PPGA/UnB), Contadora (AEUDF) e Especialista em administração financeira (FGV). Com 30 anos de atuação no Governo Federal e em Municípios na área de Contabilidade Pública e Previdência. Ministra aulas, escreve livros e desenvolve estudos e pesquisas nas áreas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Padrões Contábeis Internacionais e Previdência Social.

Otoni Guimarães

Contador, Mestre em Gestão de Fundos de Previdência Social, professor, consultor em gestãopublica e previdência, palesteante, Auditor aposentado da Receita Federal do Brasil, ex Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

O Regime Próprio de Previdência Social como Indutor da Modernização da Contabilidade e da Contabilidade Pública Nacional: Duas Décadas de Evolução em Prol do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

Resumo

O artigo busca evidenciar a trajetória da contabilidade pública nacional e em particular da contabilidade no contexto da evolução dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sobretudo a partir da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998, que efetivamente passou a tratar o amparo aos servidores públicos como um sistema previdenciário sob o conceito de seguro social, tendo como objeto a garantia da renda a esses trabalhadores na ocorrência das contingências sociais de idade avançada, da incapacidade permanente para o trabalho e da sua morte, capazes de o impedir de obter os recursos necessários para o seu sustento e dos seus dependentes, ao introduzir o caráter contributivo à previdência do servidor público vinculado a regime próprio (pagamento do prêmio do seguro) e a exigência de observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

A contabilidade, diferente de outras áreas da administração pública, se inseriu na gestão dos RPPS, estes como atores principais e indutores da modernização patrimonial no setor público brasileiro, antecipando procedimentos do regime de competência[1] que posteriormente foram sendo introduzidos nos normativos da contabilidade pública nacional,

1 Regime de Competência - método contábil que registra receitas e despesas quando ocorre (fato gerador), e não quando é feito o pagamento ou o recebimento do recurso, proporcionando uma visão real do desempenho financeiro da entidade.

como as provisões atuariais e mensuração de ativos financeiros e não financeiros marcados a mercado, preceitos que fundamentaram a estruturação e modernização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Por meio de uma análise histórico-normativa, o estudo demonstra como essa vanguarda contábil fortaleceu a gestão pública e a governança das entidades governamentais, fornecendo informações fidedignas indispensáveis para a tomada de decisão estratégica, cujos resultados evidenciam que a transição do "registro de caixa" para a "gestão estratégica do patrimônio" disponibiliza ferramentas que permitem um controle efetivo e rigoroso dos riscos previdenciários, consolidando a contabilidade como o alicerce para o alcance e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários e para a sustentabilidade das políticas de previdência no longo prazo, desde que sustentada por avaliações atuariais consistentes, reais e fidedignas ao perfil de cada população avaliada, além de robustos mecanismos de gestão e governança, com responsabilidades políticas e sociais.

Palavras-chave: RPPS. Contabilidade Patrimonial. Equilíbrio Financeiro e Atuarial. PCASP. Gestão. Governança Previdenciária.

1. Introdução

A contabilidade pública brasileira vem atravessando nas últimas décadas uma profunda metamorfose normativa e conceitual. No epicentro dessa mudança, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) destacou-se não como um mero expectador, mas como o protagonista da transição para o modelo patrimonial da contabilidade pública nacional. Enquanto a administração pública em geral operava tradicionalmente sob a ótica restrita do fluxo de caixa e do controle orçamentário da Lei

nº 4.320, de 17 de março de 1964, os RPPS, por sua natureza peculiar e a ordem constitucional da capitalização dos seus ativos para a garantia da auto sustentabilidade foram induzidos ou desafiados a adotar uma visão patrimonial desde a sua gênese moderna.

A questão central que este artigo aborda reside na percepção comum de que a modernização contábil (convergência às normas internacionais) foi um movimento passivo de adoção. Em contrapartida, é fato que os RPPS não apenas acompanharam tal evolução ou modernização, mas a induziu, a desafiou e dela participou ativamente. A necessidade premente de mensurar passivos de longo prazo e gerir ativos complexos nos RPPS serviu de laboratório e modelo para a estruturação do atual Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e para a ampliação da transparência das contas previdenciárias brasileiras.

A relevância deste debate transcende a técnica contábil. Demonstra-se que a qualidade e a fidedignidade da informação patrimonial se tornaram variáveis críticas para a gestão previdenciária. Sem um registro contábil fidedigno, o equilíbrio financeiro e atuarial torna-se uma meta abstrata e praticamente inatingível, com ele, transforma-se em realidade mensurável, controlável, transparente e passível de se aplicar as mais modernas técnicas e princípios da accountability, garantindo a sustentabilidade do sistema de forma independente do discutido e discutível pacto geracional, premissa não mais adequada aos regimes de previdência dos servidores públicos dada a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial, partindo da premissa de que a geração atual de segurados contribuintes deve formar a poupança necessária e suficiente para garantir o seu benefício no futuro, em que pese o ainda não solucionado processo de transição de modelos introduzido a partir de 1998.

Sem pretender exaurir as reflexões, este artigo propõe uma análise absorta sobre as duas décadas de evolução da contabilidade previdenciária. O objetivo central é evidenciar como a transição do "registro de caixa" para a "gestão estratégica do patrimônio" solidificou os alicerces do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme os seguintes marcos históricos e normativos:

i. O Marco Zero: Lei nº 9.717, de 1998

A Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, estabeleceu pela primeira vez na legislação previdenciária que os RPPS deveriam observar normas gerais de contabilidade, e exigiu, de forma inédita, uma contabilidade específica e segregada, preceito referendado pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso exigiu que os recursos previdenciários tivessem identidade própria, separada do caixa geral do ente público patrocinador, focando no equilíbrio financeiro e atuarial, mediante a constituição de um Fundo Comum de Recursos, denominado pela Lei nº 9.717, de 1998, de fundo integrado de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

ii. O Plano de Contas Único: Portaria MPS nº 916, de 2003

A Portaria MPS nº 916, de 15 de julho de 2003, que aprovou o Plano de Contas, o Manual das Contas, os Demonstrativos e as Normas de Procedimentos Contábeis dos RPPS, foi o marco que induziu a criação de um plano de contas único para os regimes próprios. Ela introduziu a lógica de que, para haver consolidação, controle e fiscalização nacional, a linguagem contábil precisava ser uniforme. Esse esforço pioneiro de harmonização e padronização foi o alicerce que, posteriormente, fosse trabalhado e aprimorado para a criação do Plano de Contas Aplicado ao

Setor Público nacional, o PCASP estruturado e editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

iii. O Refinamento Técnico: Portaria MPS nº 95, de 2007

A Portaria MPS nº 95, de 6 de março de 2007, que alterou anexos da Portaria MPS nº 916, de 2003, disciplinou procedimentos contábeis e a estrutura de demonstrativos financeiros para os RPPS, impactando o registro de dívida ativa e provisões atuariais. atualizando as diretrizes, aprimorando a segregação de recursos e a evidenciação das aplicações financeiras, preparando os regimes próprios para a convergência da sua contabilidade aos padrões contábeis internacionais (IPSAS), o que levou a uma visão patrimonial mais ampla tanto da perspectiva dos ativos garantidores como do reconhecimento das obrigações financeiras e atuariais sob a responsabilidades dos seus planos de benefícios.

iv. A Era da Convergência e as Normas do CFC (2008 - Atual)

Desde 2008, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) vem preparando o ambiente da contabilidade do setor público brasileiro para convergência aos padrões contábeis internacionais. São mais de duas dezenas de normas traduzidas e contextualizadas dentro do arcabouço legal e normativo brasileiro sob a denominação de Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP). Os RPPS, instituídos na forma de fundo (sem personalidade jurídica), autarquia ou fundação, portanto, como parte da estrutura organizacional dos entes federados brasileiros que os instituíram, cabe a estes adotarem obrigatoriamente as diretrizes das NBC T SP.

v. O MCASP e o PCASP

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como órgão responsável pela consolidação das contas nacionais, consolidou o processo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e editou em 2008 a 1ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP0, como parte das diretrizes emanadas do CFC para o processo de convergência da contabilidade pública brasileira às IPSAS[2]. A evolução dos manuais técnicos da STN atinge seu patamar atual com a 11ª edição do MCASP, que serve de guia obrigatório a partir de janeiro de 2025. Este manual não apenas padroniza a execução contábil nacional, mas reafirma a contabilidade como o alicerce indispensável para o alcance e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários no longo prazo.

vi. A Unificação Definitiva: Portaria MPS nº 509, de 2013

Por meio da Portaria MPS 509, de 12 de dezembro de 2013, foi estabelecido que os RPPS adotassem o PCASP estendido até o 7º nível, alinhando a contabilidade dos RPPS às normas federais e revogou as Portarias MPS nº 916, de 2003 e 95, de 2007, vinculando, portanto, obrigatoriamente, todos os RPPS ao PCASP e MCASP. Com isso, a "contabilidade específica" iniciada em 1998 integrou-se totalmente à contabilidade pública nacional, utilizando o PCASP estendido (com um maior número de código de contas) para as particularidades previdenciárias.

vii. O Amadurecimento das Instruções Técnicas (2017 - 2022)

- Em 2017, a STN lançou a Instrução de Procedimento Contábil (IPC) de nº 09. Entretanto, a norma orientativa apresentou com

2 IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), ou Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público.

vícios conceituais, entre outros, quanto às variações patrimoniais da carteira de investimentos, o que gerou distorções e levou à sua revogação.

- Em substituição à IPC/STN nº 9, em 2018 foi editada a IPC/STN nº 14, também contendo alguns vícios conceituais, que depois de homéricos debates, em novembro de 2022, ela foi revisada e republicada, embora mantendo algumas divergências entre os especialistas no tema, incluindo interpretações conflitantes com os Tribunais de Contas, contudo, encontra-se atualmente convergindo com as diretrizes do MCASP, e segue na tentativa de promover o suporte à segurança jurídica e técnica necessária para o registro do patrimônio dos RPPS.

viii. Portaria MTP n° 1467, de 2022

A Portaria MTP nº 1467, de 02 de junho de 2022, é o marco da consolidação normativa dos RPPS que, ao tratar das normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, remete expressamente as questões da contabilidade dos RPPS aos manuais e normas da contabilidade pública nacional editada pela STN. Essa diretriz tem gerado um certo desconforto entre os profissionais da contabilidade dos RPPS e especialistas da área, tendo em vista que o ambiente da contabilidade como indispensável instrumento de gestão dos regimes próprios exige conhecimentos além da contabilidade, como em temas atuariais e financeiros muito específicos, e nem sempre os normativos da STN conseguem contemplar os conceitos e fundamentos, alguns procedimentos contábeis exigidos conflitam com os esses fundamentos, o que por vezes, gera diferentes interpretações por parte dos Tribunais de Contas, o que tem sido um desafio para os profissionais contábeis que atuam no setor.

Com a integração ao PCASP e MCASP da STN, os RPPS precisam manter uma postura proativa a cada atualização desses normativos, o que exige, entre outras medidas:

- Contratação e Ajuste de Sistemas: Se faz necessário especial atenção na contratação de sistemas operacionais, sendo imprescindível verificar previamente a compatibilidade com os sistemas do ente federativo e a facilidade de reparametrizações e manutenções, dadas as necessidades de incorporações e adequações de contas especificas para o registro contábil adequado dos ativos garantidores, recebimento de contribuições e concessão de benefícios, atualizações periódicas do passivo atuarial e tratamento contábil da Taxa de Administração, compatibilizado suas respectivas fontes e destinações de recursos, além de exigências específicas dos Tribunais de Contas.

- Conformidade com a IPC/STN nº 14: Observar as Instruções de Procedimentos Contábeis da STN que detalham como registrar os bens e direitos vinculados ao RPPS, bem como os compromissos sob a responsabilidade da sua unidade gestora, sob pena de se gerar inconsistências nas consolidações das contas.

- Interação permanente com a contabilidade do ente federativo: Em razão da obrigatoriedade de consolidação da contabilidade do RPPS com a do ente federativo e consequente prestação de contas aos Tribunais de Contas e à STN, da gestão orçamentária, financeira e não menos importante a gestão fiscal do ente federativo, das diversas formas de repasses e aportes de recursos, entre outras, é imprescindível que a contabilidade do RPPS e a do ente federativo estejam em perfeita interação em seus procedimentos, inclusive nas parametrização dos sistemas

operacionais.

- Fidedignidade para o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (Pró-Gestão): A aderência estrita à última edição do MCASP é requisito para a obtenção de níveis mais elevados de certificação, além de ser critério para a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). Como os normativos da STN são periodicamente atualizados, isso exige que os profissionais contábeis e os sistemas operacionais estejam permanentemente atualizados.

2. O Pioneirismo Normativo: O RPPS como Laboratório da Contabilidade Patrimonial

A trajetória da contabilidade pública brasileira é frequentemente dividida entre o "antes" e o "depois" da convergência às normas internacionais (IPSAS). Todavia, sob uma perspectiva histórica rigorosa, observa-se que os RPPS já operavam sob preceitos patrimoniais muito antes da edição das primeiras Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP).

Historicamente, a administração pública brasileira operava sob a ótica restrita do fluxo de caixa e do controle meramente orçamentário esculpido pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. No entanto, enquanto o universo do setor público ignorava a dimensão patrimonial, os RPPS já lidavam com ela por uma necessidade intrínseca de sobrevivência, sustentabilidade e solvência, especialmente a partir dos princípios norteadores trazidos pelo art. 40 da Constituição Federal na redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que como dito, mudou radicalmente as diretrizes da previdência do servidor público, especialmente em decorrência da grande avalanche de instituição de

RPPS no início da década de 1990, em razão do que dispunha o art. 40 da Constituição Federal na sua redação original ao estabelecer regras para a inatividade desses servidores sem a exigência de contribuições, portanto, até então sem a perspectiva de sustentabilidade.

Muito antes da convergência nacional para o PCASP em 2008, os RPPS já possuíam um "Plano de Contas próprio" com viés patrimonial. A Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de1999, primeira norma que definiu parâmetros e diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos RPPS dos servidores públicos, com base na Lei nº 9.717/98, demandava o reconhecimento de variações patrimoniais e a segregação de recursos, antecipando em quase uma década procedimentos que o restante da federação só viria a adotar posteriormente, o que se tornou um grande desafio pra o órgão normatizador e fiscalizador federal, no caso, o então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

2.1 A Antecipação do Regime de Competência

Enquanto a Lei nº 4.320, de1964 consolidou o foco orçamentário, a natureza dos regimes em capitalização de recursos exigia que a contabilidade dos RPPS mensurasse não apenas os fluxos de caixa, mas também o que estava sendo acumulado para honrar compromissos futuros.

Para tanto, a partir das diretrizes da Lei nº 9.717, de 1998 e da Portaria MPAS nº 4.992, de1999, em 15 de julho de 2003, foi editada a Portaria MPS nº 916, como instrumento objetivando a racionalização, a transparência, a segurança e a confiabilidade da gestão dos recursos dos RPPS, de modo a viabilizar e garantir a estabilidade e a liquidez dos regimes previdenciários dotando os entes públicos de instrumentos para registro dos atos e dos fatos relacionados à administração orçamentária, financeira e patrimonial dos RPPS, e ainda buscando a harmonização

e padronização dos procedimentos contábeis dos regimes próprios em sintonia com as normas contidas na Lei nº 4.320, de 1964.

Desde seus primórdios, o Plano de Contas dos RPPS demandava o reconhecimento de variações patrimoniais e a segregação de recursos, algo que o restante da federação só viria a adotar quase uma década depois com a criação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) que incorporou as contas específicas dos regimes próprios previdenciários, destacadas atualmente em sua coluna "L", acessível no website da Secretaria do Tesouro Nacional.

A maior contribuição para a ruptura com o modelo de caixa foi o registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias (PMP)[3]. Ao evidenciar a obrigação atuarial líquida como uma conta de primeira ordem no passivo do Balanço Patrimonial, o RPPS impôs à contabilidade pública a necessidade de estruturar contas de passivo de longo prazo, permitindo que o Tesouro Nacional sistematizasse os compromissos futuros de todos os entes na consolidação das contas públicas nacionais no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), em cumprimento a exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O pioneirismo da marcação a mercado dos ativos financeiros e não financeiros garantidores dos planos de benefícios é uma marca dos RPPS. Devido à obrigatoriedade de se capitalizar os recursos, em geral, mediante investimentos e aplicações no mercado financeiro, e a evidenciação da compatibilidade dos fluxos de disponibilidades de recursos e as obrigações, os RPPS despertaram o conceito de "Valor Justo" (*Fair Value*) décadas antes da adoção das normas internacionais (IPSAS), medida que mitigou a ocultação de perdas e permitiu uma

3 Provisões Matemáticas Previdenciárias (terminologia contábil) ou Reservas Matemáticas Previdenciárias (terminologia atuarial) - representa o valor atual, calculado atuarialmente na data-base, dos fluxos futuros de benefícios a conceder ou concedidos, deduzido do valor das contribuições futuras (segurados/ente).

gestão de ativos e passivos baseada em estudos técnicos e científicos, mediante a utilização de ferramentas apropriadas, tal qual o *Asset and Liability Management* (ALM) - Gestão de Ativos e Passivos.

A transição para a "gestão estratégica do patrimônio" permitiu um controle rigoroso dos riscos, embora ainda não devidamente prestigiada, tornando a informação contábil um alicerce para a sustentabilidade de longo prazo, incluindo a exposição de insuficiências financeiras antes que se tornem crises irreversíveis, viabilizando o planejamento estratégico dos entes quanto aos impactos orçamentários, financeiros e fiscais, bem como o monitoramento por conselhos e órgãos de controle.

2.2 Valor Justo e a Marcação a Mercado

Um dos desdobramentos mais disruptivo da modernização contábil foi a introdução do "Valor Justo" (*Fair Value*). Para os RPPS, este conceito nunca foi uma novidade teórica, dada a obrigatoriedade de investir os recursos no mercado financeiro (conforme normas do Conselho Monetário Nacional), os RPPS foram os primeiros órgãos públicos a praticar a mensuração dos seus ativos garantidores do plano de benefícios sob ótica da marcação a mercado. Esse procedimento contábil, essencial para a evidenciação do equilíbrio atuarial e financeiro, permitiu que o patrimônio líquido do regime refletisse a realidade econômica dos ativos, mitigando a ocultação de perdas e permitindo uma gestão de ativos e passivos (ALM) muito mais precisa, construída sob bases sólidas e reais, assim como em relação aos ativos não financeiros aportados ao RPPS como ativo garantidor do plano de benefícios, em que pese a insegurança advinda das incertezas jurídicas e das possiblidades de reformas estruturais das regras previdenciárias no médio e longo prazos, além de imponderáveis influências políticas na gestão dos RPPS.

2.3 O Reconhecimento das Provisões Matemáticas Previdenciárias

A maior contribuição dos RPPS para a "ruptura" com o modelo de caixa foi o registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias. Ao trazer para o passivo do Balanço Patrimonial a obrigação atuarial líquida, o RPPS inovou ao evidenciar que o equilíbrio atuarial não é apenas um relatório acessório, mas uma conta patrimonial de primeira ordem, dando a exata dimensão dos compromissos de longuíssimo prazo assumidos pelo ente federativo perante os seus servidores segurados do RPPS.

Essa prática serviu de base para que o Tesouro Nacional estruturasse as contas de passivo de longo prazo no PCASP, permitindo que hoje a União e os demais entes registrem seus compromissos futuros de forma sistematizada, em que pese ainda interpretações conceituais inadequadas de alguns instrumentos normativos e orientativos quanto ao registro contábil de fatos relacionados às provisões matemáticas capazes de provocar significativas distorções nos balanços dos entes federativos, especialmente quanto ao conceito do que é dívida e o que é compromisso.

3. A Informação Contábil como Pilar do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

A evolução da contabilidade nos RPPS permitiu que o equilíbrio financeiro e atuarial deixasse de ser uma estimativa isolada em relatórios estatísticos para se tornar um dado dinâmico, integrado à gestão patrimonial. A fidedignidade da informação contábil é o que garante que o planejamento atuarial esteja ancorado na realidade, e não em premissas fictícias, claro, a partir de avaliações atuariais consistentes e fidedignas ao perfil da população segurada, à legislação e às hipóteses e premissas atuariais.

3.1 A Integração Contábil-Atuarial e a Gestão de Riscos

O equilíbrio atuarial depende da paridade entre o Passivo Atuarial (compromissos futuros) e os Ativos Garantidores (patrimônio acumulado) e os fluxos de ingressos futuros. A modernização contábil dos últimos 20 anos trouxe o rigor do regime de competência para ambos os lados dessa equação:

- No Passivo: O registro das Reservas Matemáticas Previdenciárias configuradas na contabilidade como Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial obriga o ente federado a reconhecer os compromissos previdenciários como um compromisso (não dívida) fiscal imediato, influenciando as leis orçamentárias, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os planos de equacionamento de déficit definidos por cada ente com vistas à sustentabilidade do regime previdenciário.

- No Ativo: A marcação a mercado, a evidenciação da volatilidade e do risco das aplicações dos recursos sob o conceito de "provisão" e o teste de recuperabilidade (*impairment*) asseguram que os investimentos financeiros e não financeiros registrados no ativo não sejam superestimados, evitando que o regime evidencie recursos "fantasmas" para pagar benefícios futuros reais, ponto que ainda carece de exigências normativas de melhores práticas de evidenciação, especialmente da volatilidade e dos riscos inerentes a cada segmento de aplicação.

3.2 A Contabilidade como Base para o ALM (Asset Liability Management)

A transição para a gestão estratégica do patrimônio exigiu a implementação de mecanismos de análise de fluxos e disponibilidades

de recursos como o *Asset Liability Management* (ALM). Por meio de demonstrações contábeis fidedignas e precisas, o gestor pode confrontar o fluxo de caixa dos ativos (liquidez, rendimentos e vencimentos) com o fluxo das obrigações com o pagamento de benefícios.

Essa "gestão estratégica" só é possível a partir de uma contabilidade coerente e integrada à gestão do RPPS que possa fornecer dados sobre a composição dos ativos quanto a sua liquidez e o seu valor justo em tempo real e numa perspectiva de futuro. Sem essa informação qualificada, o equilíbrio financeiro (a capacidade de pagar os benefícios no presente) e o equilíbrio atuarial (a capacidade de pagar os benefícios no futuro) ficam seriamente comprometidos por decisões de investimento baseadas em valores históricos, sobretudo porque em se tratando de investimentos, o passado nada garante performance futura na mesma dimensão.

3.3 Transparência, ISP e Pró-Gestão

Os desdobramentos dessa evolução refletem-se nos novos indicadores de governança definidos pelo órgão normatizador e fiscalizador federal, sobretudo quanto a gestão dos investimentos que estão submetidos a rigorosas normas do Conselho Monetário Nacional. A fidedignidade contábil torna um dos critérios de maior relevância no Indicador de Situação Previdenciária (ISP), bem como quanto às possibilidades de cumprimento das exigências do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (Pró-Gestão RPPS).

Ao demonstrar que a contabilidade previdenciária, se bem utilizada, pode servir como um sistema de "alerta antecipado", o artigo reforça que regimes com contabilidade bem estruturada e harmonicamente integrada aos processos de gestão, apresenta menor

risco de insolvência do RPPS. A informação contábil qualificada atua como um filtro de transparência que expõe insuficiências financeiras antes que elas se tornem crises atuariais irreversíveis, permitindo ajustes tempestivos nos planos de custeio dos RPPS, mediante adequações de alíquotas de contribuição, reparametrizações dos planos de benefícios e implementação de mecanismos de equacionamento de déficits atuariais, inclusive quanto a formas de gestão do déficit mediante a segregação da massa de segurados, situação detalhadamente cuidada no PCASP.

4. Resultados e Discussão: O Impacto Sistêmico da Vanguarda Previdenciária

Os resultados desta análise histórica e técnica revelam que a ruptura com o modelo de caixa não foi um evento isolado, mas um processo de indução que elevou o patamar da gestão pública nacional por meio da contabilidade.

- A evidenciação contábil do déficit: O maior resultado da evolução dos últimos 20 anos foi a retirada do déficit atuarial dos RPPS da invisibilidade. Ao transformar uma estimativa atuarial em um passivo contábil registrado no balanço, o RPPS passou a forçar o ente federado a discutir o impacto e equilíbrio do regime no orçamento público, e o mais importante, buscar soluções.

- O RPPS como Benchmarking para o Setor Público**:** Os procedimentos de marcação a mercado e segregação de ativos, testados exaustivamente nos RPPS, serviram de base para a consolidação das contas públicas nacionais pela Secretaria do Tesouro Nacional, esta na condição de instrumentadora dos entes com as ferramentas para a evidenciação das contas públicas, bem como dos diversos órgãos de controles internos e externos que passaram a ter em mãos informações sistematizadas,

harmonizadas e padronizadas quanto a essência dessas informações. O sucesso do PCASP deve-se, em grande parte, à existência prévia de planos de contas previdenciários robustos e adaptados à realidade peculiar dos RPPS.

- Influência no RGPS e Transparência Federativa**:** A fidedignidade alcançada pelos RPPS vem servindo de parâmetro para que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e a União passem a evidenciar seus passivos de longo prazo de forma mais rigorosa. Esse "efeito contágio" positivo contribui para uma melhor percepção do risco fiscal do país perante a sociedade e sobretudo perante agências internacionais.

5. As normas e os Normatizadores

Nesse processo de implementação e evolução da contabilidade pública nacional na qual também está inserida a contabilidade dos RPPS, dois vieses normativos participaram e participam ativamente como indutores e impositores.

O primeiro viés são as normas direcionadas aos profissionais da contabilidade emanadas do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que desde 2008 passou a editar as Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público (NBC T SP), inspiradas em sua maioria nas IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) que são as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público, um conjunto de padrões contábeis emitidos pelo IPSASB (*Conselho Internacional de Normas de Contabilidade para o Setor Público*) para que entidades governamentais globais prepararem suas demonstrações financeiras, baseadas nas IFRS (*International Financial Reporting Standards*), um conjunto de normas contábeis internacionais criadas para padronizar a apresentação das demonstrações financeiras das empresas, aumentando

a transparência e comparabilidade para investidores globais e focadas na transparência e comparabilidade, visando melhor gestão e prestação de contas, tendo o Brasil como integrante desse processo de convergência. A partir dessas normas explicitando conceitos, fundamentos, as normas do CFC têm procurado editar instrumentos orientadores aos contadores do setor público quanto a prática contábil e seus efeitos na gestão das entidades públicas.

O segundo viés normativo advém das normas editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que em virtude de suas competências de promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução contábil de toda a administração pública e a consolidação das contas públicas nacionais, assume também a competência de editar as normas da contabilidade pública nacional para cumprimento pelas entidades públicas em geral, sobretudo, as entidades governamentais, a partir dos conceitos e fundamentos da Lei nº 4.320, de 1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Para viabilizar especialmente a consolidação e o acompanhamento das contas nacionais, a STN, passou então a editar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o Manual de Contas Aplicado ao Setor Público (MCASP) e o Manual de Demonstrativo Fiscais (MDF), além de diversas Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC) com o intuito de facilitar a interpretação e aplicação das normas contábeis pelos profissionais da contabilidade pública nacional de forma mais harmônica e padronizada. Especificamente para os RPPS há a acima citada IPC/STN nº 14, na versão de 2022, que ainda carece de alguns importantes aperfeiçoamentos, dada a complexidade e as especificidades que estes regimes exigem nos seus processos de gestão e governança.

6. Considerações Finais

A trajetória da contabilidade nos RPPS, especialmente, nas últimas duas décadas é um testemunho de resiliência, persistência e inovação técnica, além de um enorme desafio para a gestão e gestores públicos, para os profissionais da contabilidade pública, e sobretudo para os profissionais da contabilidade dos RPPS. O que se iniciou como uma necessidade de controle para os regimes em capitalização tornou-se a bússola para a modernização da contabilidade pública brasileira.

É evidente que a contabilidade não é um fim em si mesma, mas sem dúvidas, é o alicerce indispensável para o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social. Sem a informação patrimonial fidedigna e estratégica, o gestor caminha sem norte, com ela, o RPPS dispõe de ferramentas necessárias para garantir que o direito do servidor seja honrado em tempo, hora e valor.

Ao celebrar este 20º volume do Livro Regimes Próprios – Aspectos Relevantes, a ABIPEM deixa como legado a certeza de que os RPPS não apenas acompanharam as transformações da previdência social brasileira, mas, sobretudo, foram são os atores que vem modificando o cenário a cada cena e a cada movimento. O desafio futuro reside na manutenção deste rigor, na agregação do conhecimento e no uso cada vez mais intensivo da tecnologia para que a transparência conquistada continue sendo a salvaguarda da sustentabilidade previdenciária nacional, e tenha a contabilidade como um instrumento protagonista nesse processo.

Referências

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS nº 916, de 15 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Plano de Contas e os procedimentos contábeis dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Brasília, DF: MPS, 2003. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS nº 95, de 06 de março de 2007**. Altera dispositivos da Portaria MPS nº 916, de 15 de julho de 2003, que dispõe sobre o Plano de Contas e os procedimentos contábeis dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Brasília, DF: MPS, 2007. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS nº 509, de 12 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano de Contas e os procedimentos contábeis dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS e revoga a Portaria MPS nº 916, de 15 de julho de 2003 e a Portaria MPS nº 95, de 06 de março de 2007. Brasília, DF: MPS, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC/STN nº 09**: Procedimentos Contábeis Relativos aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Brasília, DF: STN, 2017. (Revogada).

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC/ST nº 14**: Procedimentos Contábeis Relativos aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Brasília, DF: STN, 2022. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022**. Disciplina os parâmetros 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. Brasília, DF: MTP, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP): Procedimentos Contábeis Patrimoniais, Orçamentários e Específicos. 11. ed.** Brasília, DF: STN, 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas Brasileiras de Contabilidade**: NBC TSP – de Setor Público. Brasília, DF: CFC, 2008-2025. Disponível em: https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/. Acesso em: 26 jan. 2026.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements**. New York: IFAC, 2025. 3 v. Disponível em: https://www.ifac.org. Acesso em: 26 jan. 2026.

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **A Contabilidade na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social.** Editora GEN/

ATLAS, 2016.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

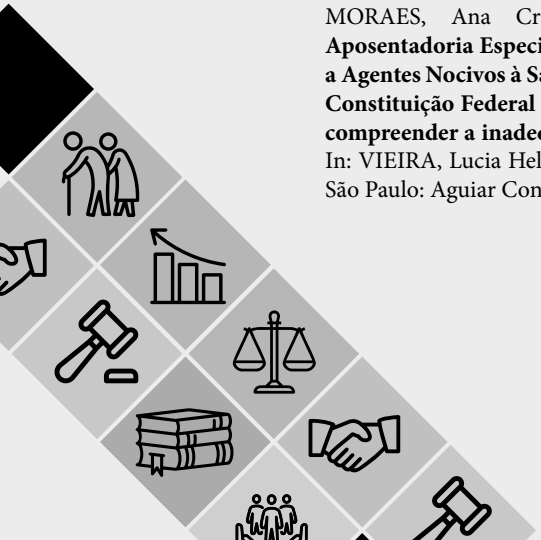
Apeprem

4

A Aposentadoria Especial devida pelo Exercício das Atividades Submetidas a Agentes Nocivos à Saúde: o necessário desenvolvimento do tema à luz da Constituição Federal e das emendas reformadoras como ferramenta para compreender a inadequada aplicação das regras por Tribunais de Justiça

O capítulo analisa a aposentadoria voluntária especial por exposição a agentes nocivos à saúde no serviço público (art. 40, § 4º, CF, na redação anterior à EC 103/2019), mostrando que, antes de 2019, sua disciplina foi construída por uma combinação de fundamentos constitucionais e aplicação supletiva de normas do RGPS (à luz da SV 33), de modo que os "proventos integrais" nessa espécie não significam última remuneração/paridade, mas renda calculada pela média contributiva (salário-de-benefício) e reajuste para preservação do valor real; o texto reforça, ainda, a vedação de "mescla de regimes" e critica decisões judiciais que concedem, sem base constitucional de transição, "integralidade e paridade" nessa hipótese — o que as autoras apelidam de "aposentadoria especial reborn" — apontando riscos de desigualdade entre segurados, impactos no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e potenciais conflitos com a atuação dos Tribunais de Contas no controle de inativações.

MORAES, Ana Cristina; BRIGUET, Magadar Rosália Costa. **A Aposentadoria Especial devida pelo Exercício das Atividades Submetidas a Agentes Nocivos à Saúde: o necessário desenvolvimento do tema à luz da Constituição Federal e das emendas reformadoras como ferramenta para compreender a inadequada aplicação das regras por Tribunais de Justiça**. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 120-201. ISBN 978-65-979127-0-4.



Ana Cristina Moraes

Conselheira Substituta no TCE/RS. Presidente da Comissão Permanente de Matérias Previdenciárias do TCE/RS. Mestrado em Direito (UFRGS). Pós-graduada em Direito de Família (ULBRA), Direito Processual Civil (ULBRA), Direito do Estado (UNIRITTER), Direito do Trabalho (UNISINOS) e Neurociências (PUCRS). Graduanda em Psicologia (PUCRS). Coordenadora de obras coletivas, duas delas em RPPS: Previdência e Reforma em Debate: Estudos Multidisciplinares sob a Perspectiva do Regime Próprio (Lualri, 2019); Previdência e Reforma em Debate: estudos multidisciplinares sobre RPPS no contexto da emenda constitucional nº 103/2019 (ABIPEM, 2025). Escritora de artigos e capítulos de livros. Palestrante.

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. Coautora do livro "Previdência Social – Aspectos práticos e doutrinários dos regimes juridicos 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. Foi Diretora Técnica da ABCPREV Gestão e Formação Previdenciárias e atualmente integra o seu quadro de Consultores. Colaboradora e palestrante em congressos, seminários e encontros e outros eventos, realizados pelas Associações Paulista e Brasileira de Entidades de Previdência Municipal, respectivamente, APEPREM e ABIPEM, TV ABIPEM, desde 2004, e entidades públicas, inclusive Tribunais de Contas dos Municípios do Pará, do Estado do Paraná; Mato Grosso, Acre. Palestras e cursos pela ABCPREV, desde 2009, além de diversos artigos publicados.

A Aposentadoria Especial devida pelo Exercício das Atividades Submetidas a Agentes Nocivos à Saúde: o necessário desenvolvimento do tema à luz da Constituição Federal e das emendas reformadoras como ferramenta para compreender a inadequada aplicação das regras por Tribunais de Justiça

Introdução

O tratamento constitucional das aposentadorias voluntárias especiais para os servidores públicos vem sendo objeto das várias reformas constitucionais. Apesar disso, o que podemos observar é a inércia legislativa infraconstitucional para regulamentação dessas espécies inativatórias.

A compreensão sobre a aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudiquem a saúde[1] nas quais os servidores públicos estão sujeitos a condições laborais insalubres se tornou uma tarefa complexa porque requer a integração de normas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somando-se àquelas aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência (RPPS). E os problemas só aumentam quando alguns órgãos do Poder Judiciário decidem, de forma equivocada, por misturar regras de espécies distintas de aposentadoria, desafiando as re-

1 O § 4º-C do art. 40 da CRFB/88, na redação da EC nº 103/2019, previu a aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudiquem a saúde (insalubres), não mais se referindo aos serviços penosos ou perigosos.

gras constitucionais e as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). E isso vem ocorrendo, por exemplo, com o deferimento do cálculo de proventos integrais pela *última* remuneração no cargo em que se der a aposentadoria e paridade ao servidor que laborou em condições insalubres.

Em verdade, trata-se de uma hipótese *sui generis*, razão pela qual decidimos chamá-la de "aposentadoria especial *reborn*[2]" porque parece real, mas não é. *É, sim,* um hibridismo inconstitucional e que pode gerar problemas graves em três esferas, no mínimo:

(i) aos aposentados: além de se criar mais desigualdades, muitos não sabem exatamente quais são as regras para se ter o melhor benefício previdenciário;

(*ii)* aos RPPS: o equilíbrio financeiro e atuarial pode ser afetado pela mescla de regimes, vedada pelo Tema nº 70[3] do STF; e

(*iii)* aos Tribunais de Contas: a sentença pode ir de encontro às decisões proferidas na esfera controladora, detentora da competência constitucional de analisar o mérito administrativo das inativações, nos termos do inciso III do artigo 71[4] da CRFB/88, gerando um conflito institucional pela divergência de aplicação das regras constitucionais.

2 No contexto popular, esse termo é utilizado para representar bonecas/os muito realistas, com riqueza de detalhes. Em 2025, gerou algumas polêmicas, especialmente pelo fato de os "pais" levarem os bebês *reborn* em postos de atendimento e/ou hospitais do SUS, conduzindo-se, inclusive, ao protocolo do Projeto de Lei nº 2.320/2025 na Câmara dos Deputados para proibir tais situações e aplicar multa administrativa.

3 Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico..

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
[...]
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Para tanto, iremos, primeiramente, fazer um histórico legislativo (constitucional e infraconstitucional) e jurisprudencial desse tipo de aposentadoria, antes e depois da entrada em vigor da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019. Na sequência, estabeleceremos algumas convenções a fim de propiciar a melhor compreensão do nosso raciocínio a fim de elencar vários aspectos relevantes que permeiam esse tipo de aposentadoria especial, concedida com base na Súmula Vinculante nº 33. Além disso, destacaremos questões importantes acerca dessa espécie inativatória, que devem ser consideradas pelos intérpretes. E, após, analisaremos a jurisprudência dos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, objetivando ilustrar a existência desses hibridismos inconstitucionais para, ao final, ser possível elencar as principais consequências práticas dessas decisões que destoam do ordenamento jurídico.

1. Histórico das normas constitucionais e infraconstitucionais e precedentes do STF

Iniciamos, então, fazendo um breve histórico sobre as aposentadorias especiais que se fundamentam no exercício, pelo servidor, de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou com a associação desses agentes.

No Brasil, o RGPS foi instituído em 1960 por meio da Lei Federal nº 3.807, regulamentada pelos Decretos nºs 53.864/1964 e 83.080/1979, para a concessão dos benefícios aos contribuintes. Posteriormente, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), passou a estar prevista no § 1º do artigo 201, com a redação dada pela EC nº 20/1998. E, em nível infraconstitucional, a regulamentação se encontra nos artigos 57 e 58 da Lei Federal nº 8.213/1991 (chamada Lei de Bene-

fícios) e nos artigos 64 a 70 do Decreto nº 3.048/1999. Ainda, o art. 15 da EC nº 20/1998 dispôs que:

> Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

De outro lado, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), a CRFB/88 previu a concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos no § 1º[5] do art. 40, a depender, entretanto, de regulamentação a ser feita por meio de lei complementar, que acabou não sendo editada. Advinda a EC nº 20/1998, a matéria foi tratada no § 4º[6] do art. 40, também exigindo o detalhamento em lei complementar que, mais uma vez, não foi feita.

A Lei Federal (LF) nº 9.717/1998 – que, nos termos do inciso XII do art. 24[7], foi aprovada para dispor sobre normas gerais para a organização e funcionamento dos RPPS – estabeleceu expressamente, no parágrafo único do art. 5º, que "[f]ica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.".

A EC nº 41/2003 nada dispôs sobre o tema. E foi somente com a

5 § 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.

6 § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

7 O dispositivo fixou a competência concorrente da União e Estados para legislar sobre previdência social, sendo que o § 1º estabelece competência para a União editar normas gerais.

edição da EC nº 47/2005 que houve a alteração do § 4º do art. 40 a fim de ampliar o rol de beneficiários da aposentadoria especial, incluindo, para além dos servidores que exercessem atividades submetidas a agentes nocivos à saúde, os servidores com deficiência (PCD) e os que laborassem em atividades de risco. O § 4º passou a ter a seguinte redação:

> § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:
>
> I - portadores de deficiência;
>
> II - que exerçam atividades de risco;
>
> III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

A primeira dúvida que surgiu dizia respeito à competência federativa para editar leis complementares sobre as aposentadorias especiais. Não obstante alguns entes municipais se apressaram em editar as suas leis concessivas de aposentadoria especial aos guardas municipais, por exemplo, fato é que o STF decidiu alguns casos e firmou posicionamento no sentido de que a competência concorrente para legislar sobre previdência não afastaria a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos. Era, portanto, necessária a atuação normativa por parte da União para a edição de norma regulamentadora de caráter nacional[8].

Finalmente, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 797.905, foi reconhecida a Repercussão Geral e o STF decidiu, no Tema

8 MI nº 1.832:AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 24 mar. 2011, Plenário, p. no DJE de 18 mai. 2011. No mesmo sentido: o MI nº 1.898 AgR, Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 16 mai. 2012, p. no DJE de 1º jun. 2012.

nº 727, que era da União a competência para legislar sobre a aposentadoria especial e, bem assim, que seria da Corte Suprema a competência para julgar os mandados de injunção dos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

Um verdadeiro marco para as aposentadorias especiais dos servidores foi a decisão proferida no Mandado de Injunção nº 721/DF[9], no qual o STF reconheceu ser esse o instrumento adequado para o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania e da necessidade de ação obrigatória, não sendo possível, simplesmente, a Declaratória de Omissão. Decidiu-se, ainda, que, em face da inexistência da regulamentação específica da aposentadoria especial, seria possível exigir a adoção, via pronunciamento judicial, das regras do RGPS constantes no § 1º do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91.

De pronto, importante ressaltar que os mandados concederam aos servidores o direito de ver apreciados os seus pedidos de aposentadoria. Contudo, a concessão do benefício previdenciário caberia ao ente ao qual se vinculasse o servidor postulante, tomando-se a Lei Federal nº 8.213/91 como diretriz, balizada pelos parâmetros definidos no Decreto Federal nº 3.048/99 e por aqueles estabelecidos nas instruções normativas editadas pelo INSS para os seus segurados.

No exercício das atribuições de expedir orientações aos RPPS, o Ministério da Previdência Social (MPS) editou a Instrução Normativa SPS/MPS nº 1, de 22/07/2010, objetivando estabelecer instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público exercido sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos amparados

9 MI nº 721, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 30. ago. 2007. Nesse mesmo sentido: MI nº 758/DF; MI nº 795/DF, MI nº 788/DF; MI nº 796/DF

por decisões proferidas em sede de Mandado de Injunção.

Em assim sendo, a aposentadoria especial prevista no inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, incluída pela EC nº 47/2005, é, inegavelmente, uma conquista dos servidores públicos. Apesar disto, não houve um esforço legislativo no sentido de dar concretude ao direito, razão pela qual, em 09/04/2014, o STF aprovou, em Sessão Plenária, a Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 45, apresentada pelo Ministro Gilmar Mendes, devido ao ajuizamento de milhares de Mandados de Injunção[10] e da permanência da mora legislativa quanto ao tema. Após os debates, foi aprovada a proposta, o que resultou na edição da Súmula Vinculante nº 33, publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 77 e no DOU em 24/04/2014, com eficácia *erga omnes* (artigo 103-A da CRFB/1988 c/c inciso II do artigo 927 do CPC/2015), portando o seguinte verbete:

> Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral de previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

A súmula vinculante possui força cogente para toda a Administração Pública. Portanto, existe o dever de conceder a aposentadoria especial aos servidores públicos, cabendo a interposição de Reclamação Constitucional se houver a negativa ao seu cumprimento. As concessões não podem, contudo, desbordar dos limites constitucionais e legais aplicáveis à espécie e tampouco o Poder Judiciário pode conceder proventos sem a observância das regras pertinentes.

10 No período de 2005 a 2013, ingressaram 4.800 ações com fundamento na aposentadoria especial prevista no inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988, com decisões *inter partes.*

Com efeito, a ausência de lei complementar para a aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudicassem a saúde ou a integridade física[11] foi colmatada pelo STF por meio da Súmula Vinculante até que a União, por iniciativa do Presidente da República ou do Congresso Nacional[12], aprovasse a norma geral e, finalmente, especificasse quais seriam, de fato, os requisitos e os critérios aplicáveis aos servidores públicos. Como prevaleceu a inércia legislativa, remanesceram dúvidas aos órgãos concessores das aposentadorias acerca de quais seriam as regras do RGPS que deveriam ser integradas ao RPPS, sem interferir nas competências judicial e legislativa[13].

Mais uma vez, o MPS ajustou a IN nº 01/2010 com a edição da Instrução Normativa SPPS nº 03, de 23/04/2014, estabelecendo instruções para o reconhecimento, pelos RPPS da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, do direito à aposentadoria do inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/88 aos servidores públicos, com requisitos e critérios diferenciados, fundamentando-se na Súmula Vinculante nº 33 ou em ordem concedida em sede de Mandado de Injunção.

Essa instrução normativa vigorou até a entrada em vigor da Portaria MPS nº 1.467, em junho de 2022, que passou a estabelecer ins-

11 Tramitavam no Congresso Nacional projetos de lei complementar que pretendiam regulamentar esta hipótese de aposentadoria especial do inciso III do § 4º do art. 40 da CRFB/1988. O principal era o de nº PLP nº 472/2009, ao qual foram apensados os PLP nº 555/2010 e PLP nº 147/2012. No estado em que se encontravam, os projetos de lei complementar não contemplavam a "integralidade e a paridade", até porque, se o fizessem, haveria vício de constitucionalidade por serem garantias que só poderiam ser estabelecidas por meio de regra de transição constante do texto constitucional ou de suas emendas. E é por isso que tramitava a PEC nº 54/2013.

12 Repercussão Geral em Recurso Extraordinário nº 797.905/SE, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Tema nº 727, j. 15 mai. 2014.

13 A título exemplificativo, o município de Porto Alegre, em virtude da omissão legislativa, editou lei específica definindo a fórmula de cálculo dos proventos de aposentadoria especial, regida pelo inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988. O artigo 4º do Decreto Municipal nº 17.394/2011 determina que o cálculo dos proventos deve seguir a média aritmética das 80% maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições, em consonância ao disposto na Lei Federal nº 10.887/2004.

truções para a concessão da aposentadoria especial dos servidores pelo exercício de atividades em condições insalubres, tanto para os entes que implementaram a reforma previdenciária a partir da EC nº 103/2019, quanto para aqueles que não o fizeram, pautando-se, nesse último caso, pela Súmula Vinculante nº 33 do STF, nos termos dos Anexos III e IV.

A nova reforma previdenciária implementada com a EC nº 103/2019 rompeu com a tradição constitucional ao trazer regras de aposentadoria e de pensão somente para os servidores federais e segurados do RGPS. Assim, para os demais entes – estados, DF e municípios –, delegou-se a competência para que realizassem a reforma previdenciária dos respectivos servidores.

A Nota Técnica nº 12.212/2019, emitida pelo MPS, afirmava que:

> A referida emenda constitucional prescreve um conjunto de regras aplicável a todos os entes da Federação, outro conjunto aplicável somente à União Federal, e, por fim, disposições específicas para os entes subnacionais, isto é, aplicáveis somente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Logo, com a EC nº 103/2019, ocorreu o que se denomina de desconstitucionalização das regras de elegibilidade de aposentadoria voluntária dos servidores públicos dos RPPS dos estados, do DF e dos municípios. Destacamos o seguinte excerto da citada Nota Técnica:

> 24. A reforma desconstitucionalizou regras de elegibilidade da aposentadoria voluntária comum dos servidores públicos civis nos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De

> acordo com o dispositivo transcrito a seguir, com exceção da idade mínima, cuja fixação exige emenda às respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, os demais requisitos de aposentadoria deverão ser estabelecidos mediante lei complementar do respectivo ente federativo: [...]

No que tange às aposentadorias especiais, o § 4º do art. 40, na redação da EC nº 103/2019, passou a prever que:

> § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.
>
> § 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.
>
> § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.
>
> § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde[14], ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.
>
> § 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades

14 Deve-se observar que a emenda constitucional limitou, para o efeito da concessão do benefício, às atividades submetidas a elementos nocivos à **saúde.**

> decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

Necessário apontar que, a despeito da vedação para a caracterização por categoria profissional ou ocupação, a EC nº 120/2022 alterou o art. 198 da Constituição Federal para acrescer o § 10, estabelecendo que:

> Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, **aposentadoria especial** e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade. (grifo nosso).

Deveras, da leitura da EC nº 103/2019, constatamos que o legislador deixou para os entes federativos a edição de leis complementares que disciplinem as aposentadorias especiais, dentre elas, a tratada no presente artigo, que está contemplada no § 4º-C do artigo 40. Melhor dizendo: o ente federativo poderá estabelecer, por meio de lei complementar, critérios diferenciados de idade e de tempo de contribuição para a aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou com a associação desses agentes, estando vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Com relação ao cálculo dos proventos, a emenda reformadora preceituou, no § 3º do art. 40, que as regras para o cálculo dos proventos de aposentadoria devem ser disciplinadas em lei do respectivo ente federativo[15].

15 De qualquer modo, embora não exista obrigatoriedade de observância dos requisitos

Para os servidores federais que laborem nessas mesmas condições, a EC nº 103/2019 estabeleceu, no art. 10, requisitos específicos para os que ingressaram no serviço público após 13/11/2019, em especial que:

> [...]
>
> § 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:
>
> [...]
>
> II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;
>
> [...]
>
> § 3º A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, vedada a conversão de tempo especial em comum.

Com relação àqueles que já estavam em exercício antes da EC nº 103/2019, ficaram estabelecidas as seguintes condições para a conces-

de idade e tempo de contribuição estabelecidos pela EC nº 103/2019, aos servidores federais, os entes subnacionais, ao editarem suas respectivas leis, se fixarem requisitos diferentes, deverão justificar a medida, tendo em conta a necessidade de garantir o equilíbrio financeiro atuarial do regime.

são da aposentadoria especial:

> Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:
>
> I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;
>
> II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e
>
> III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.
>
> § 1º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o caput.
>
> § 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

O quadro a seguir retrata as novas regras de aposentadoria especial aplicáveis ao servidor federal:

Servidores federais que ingressaram a partir de 13/11/2019: § 2º do inciso II do artigo 10 da EC nº 103/2019	Servidores federais em exercício em 13/11/2019: artigo 21 da EC 103/2019
Idade: 60 anos (h/m)	Pontos (idade + tempo de contribuição): 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição 76 pontos e 20 anos de efetiva exposição 86 pontos e 20 anos de efetiva exposição
Tempo de efetiva exposição e contribuição: 25 anos	
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 10 anos	Tempo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos
Tempo no cargo efetivo: 5 anos	Tempo no cargo efetivo: 5 anos

Diferentemente, para os entes subnacionais que não fizeram as suas reformas, o § 7º do artigo 10 e o § 3º do artigo 21, estabeleceram que seriam aplicáveis as regras anteriores a 13/11/2029 enquanto não editadas as normas locais:

> Art. 10 [...]
>
> [...]
>
> § 7º 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, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.
>
> Art. 21 [...]
>
> [...]

> § 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Como podemos verificar, enquanto o ente federativo subnacional não editar a lei complementar dispondo sobre a aposentadoria dos seus servidores que exercem atividades submetidas a elementos nocivos à saúde, aplicam-se as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes à época da promulgação da EC nº 103/2019. Vale dizer: continua sendo utilizada a Súmula Vinculante nº 33, somando-se às instruções contidas na Portaria MPS nº 1.467/2022, especialmente as regras contidas no Anexo IV.

A implementação da reforma previdenciária pelos estados e municípios não teve a adesão que se esperava. Segundo dados do Ministério da Previdência Social de janeiro de 2025, em relação à revisão do plano de benefícios, alteração dos critérios de elegibilidade da aposentadoria e pensão por morte e forma de cálculo, 37% dos entes com RPPS teriam realizado a alteração ampla, adotando, no mínimo, 80% das regras federais previstas na EC nº 103/2019[16]. E, aos entes que não fizeram a reforma previdenciária relativamente às regras de concessão para a aposentadoria especial dos servidores em exercício de atividades insalubres, continua sendo aplicável, portanto, a Súmula Vinculante nº

16 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *96% dos Regimes Próprios de estados e municípios adequaram alíquotas previdenciárias*, 23 jan. 2025**.** Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2025/janeiro/96-dos-regimes-proprios-de-estados-e-municipios-adequaram-aliquotas-previdenciarias>. Acesso em: 25 jan. 2026.

33 do STF que, por sua vez, lastreia-se nas normas estabelecidas pela Lei Federal nº 8.213/91, devendo ser seguidas as diretrizes estabelecidas na IN MPS nº 1/2010, confirmadas no Anexo IV da Portaria MPS nº 1.467/2022.

Com a entrada em vigor da EC nº 136/2025, foi alterado o art. 115[17] do ADCT na expectativa de se obter mais adesões à reforma previdenciária para que os servidores públicos tenham um tratamento isonômico em relação às normas que dispõem sobre a concessão das aposentadorias e da pensão por morte.

De tudo o que foi exposto até agora, é possível perceber que existe, por assim dizer, uma miscelânia normativa em matéria de previdência pública. E isso pressupõe um amplo conhecimento das bases estruturais das hipóteses de aposentadoria a fim de que sejam utilizados os fundamentos corretos nas concessões de aposentadorias e seja evitada a

17 Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de agosto de 2025, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 300 (trezentas) prestações mensais, mediante autorização em lei específica do ente federativo, desde que comprovem, em até 15 (quinze) meses após a data da promulgação da alteração deste **caput**, ter aderido ao Programa de Regularidade Previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social e alterado a respectiva legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente (redação da EC nº 136/2025)
I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
II - adequação do rol de benefícios ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
III - adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social, nos termos do § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

criação de hibridismos inconstitucionais.

2 Convenções semânticas e interpretativas

As regras de cálculo e de reajuste da aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física daqueles que cumpriram os requisitos de aposentadoria antes da EC nº 103/2019 (abrangidos pela regra do direito adquirido do § 3º do artigo 21 da EC nº 103/2019) ou daqueles entes subnacionais que não fizeram a reforma previdenciária (§ 9º do artigo *4º* e § 7º do artigo 10 da EC nº 103/2019), devem ser utilizadas as regras vigentes anteriormente à referida emenda reformadora, pois foi determinada a ultratividade das normas constitucionais e infraconstitucionais em vigor até 12/11/2019 (data da promulgação da emenda).

De início, é preciso ponderar que, embora existam atividades que permitam a aposentadoria especial após o labor de 15 ou 20 anos, conforme se pode depreender da legislação que disciplina o RGPS, a grande maioria dos servidores públicos está enquadrada no tempo de 25 anos de trabalho. Por essa razão, iremos fazer referência apenas àquelas que possuem o maior tempo de exercício, devendo-se adequar o raciocínio quando for analisada alguma atividade pública com tempo menor de exposição.

Ainda, como convenção semântica, utilizaremos a expressão comumente utilizada de "integralidade e paridade", entre aspas, deixando registrado que se deve compreender como sendo, em verdade, "proventos integrais pela *última* remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e paridade", tendo em vista que essa é a expressão técnica

mais adequada[18].

2.1 Modalidades de proventos e formas de cálculo

De acordo com as regras estabelecidas nos textos constitucionais em vigor até 12/11/2019, existem dois tipos de cálculos de proventos para as aposentadorias voluntárias, com as respectivas fórmulas de cálculo, definidas na Portaria nº 1.467/2022 do MPS[19]:

a) cálculo por "integralidade": regra de definição do valor inicial de proventos de aposentadoria e das pensões por morte, que corresponderão à remuneração do segurado no cargo efetivo, ao subsídio, ou ao provento, conforme previsto na regra vigente para a concessão desses benefícios quando da implementação dos requisitos pelo segurado ou beneficiário (inciso XVIII do artigo 2º);

b) cálculo por média: regra de definição dos proventos que considera a média aritmética simples das bases de cálculo das contribuições aos regimes de previdência a que esteve filiado o segurado ou das bases para as contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os artigos 42 e 142 da Constituição Federal, atualizadas monetariamente, correspondentes a todo o período contributivo, ou a parte deste, conforme regra vigente na data do implemento dos requisitos de aposentadoria (inciso XIX do artigo 2º);

18 É usual referir-se à *última* remuneração no cargo efetivo, o que pode não ser a verdadeira remuneração nesse cargo efetivo. E isso porque a *última* remuneração pode estar incluindo vantagens que não se agregam a ela, como adicionais e gratificações transitórias, a exemplo de horas extras, adicionais de insalubridade e outras.

19 A Portaria MPS nº 1.467/2022 disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717/1998, aos artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 10.887/2004 e à Emenda Constitucional nº 103/2019.

c) proventos integrais: regra de definição do valor inicial de proventos, sem proporcionalização, que corresponderão à 100% (cem por cento) do valor calculado por "integralidade" ou, pelo menos, a 100% do valor calculado por média, de acordo com a regra constitucional ou legal aplicável em cada hipótese (inciso XXII do artigo 2º); e

d) proventos proporcionais: proventos de aposentadoria concedidos ao segurado que não cumpriu os requisitos para a obtenção de proventos integrais, calculados conforme fração entre o tempo de contribuição do segurado e o tempo mínimo exigido para a concessão de proventos integrais, calculado em dias, fração que será aplicada sobre a integralidade da remuneração do segurado ou sobre o resultado da média aritmética das bases de cálculo de contribuição com os percentuais a ela acrescidos, conforme regra constitucional ou legal aplicável em cada hipótese (inciso XXIII do artigo 2º).

2.2 Formas de reajustes

No que tange ao reajuste dos proventos após a sua concessão, existem duas espécies, também definidas na Portaria MPS nº 1.467/2022:

a) paridade: forma de revisão dos proventos de aposentadoria e das pensões por morte aos quais foi assegurada a aplicação dessa regra, que ocorrerá na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração ou subsídio dos segurados em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos segurados, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão de pensão por morte, desde que tenham natureza permanente e

geral e sejam compatíveis com o regime jurídico dos segurados em atividade, na forma da lei (inciso XX do artigo 2º).

Atualmente, existem apenas quatro hipóteses de aposentadorias com direito à "integralidade e paridade" e estão previstas nos artigos 3º (aposentadoria voluntária daqueles que cumpriram os requisitos até 31/12/2003), 6º (aposentadoria voluntária daqueles que ingressaram no serviço público até 31/12/2003) e 6º-A (aposentadoria por invalidez daquele que ingressou até 31/12/2003), todos da EC nº 41/2003, e no artigo 3º (aposentadoria voluntária daqueles que ingressaram no serviço público até 16/12/1998) da EC nº 47/2005. Essas são, portanto, as regras transitórias com direito à paridade[20]; e

b) reajustamento anual: forma de revisão dos proventos e das pensões por morte aos quais não foi garantida a aplicação da paridade, para preservar, em caráter permanente, o valor real desses benefícios, conforme índice definido na legislação de cada ente federativo (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988, incluído pela EC nº 41/2003, c/c inciso XXI do artigo 2º da Portaria MPS nº 1.467/2022). Que é, hoje, a regra geral.

3. Aposentadoria especial pelo exercício de atividades submetidas a agentes nocivos à saúde e à integridade física: análise das regras anteriores à entrada em vigor da EC nº 103/2019

As aposentadorias especiais do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988

20 À evidência, essas hipóteses vigoram para os servidores vinculados aos entes subnacionais que não fizeram a reforma. Eventualmente, poderão ser aplicadas aos servidores federais que implementaram os requisitos previstos nesses dispositivos (direito adquirido) até a data da edição da EC nº 103/2019. Importa salientar também que essa emenda constitucional estabeleceu regras específicas transitórias para essa modalidade de aposentadoria, aos servidores federais em exercício na data da sua edição e regras novas para quem ingressou a partir desse momento.

foram incluídas pela EC nº 47/2005, portanto, antes da EC nº 103/2019.[21] **É uma modalidade** voluntária de inativação, pois o servidor pode optar por continuar a exercer as suas atividades até a implementação dos requisitos de outra aposentadoria que lhe seja mais benéfica ou até atingir a idade para a aposentadoria compulsória. Além delas, existem as regras comuns e de transição que constam nos textos constitucionais, aplicáveis àqueles que não se enquadram nas regras do § 4º do artigo 40.

É pacífico o entendimento no STF de que não é possível a mescla de regimes jurídicos de aposentadoria e de que a interpretação deve ser feita de forma restritiva[22]. Isso significa dizer que cada hipótese possui base constitucional, requisitos e critérios próprios, sendo inviável a transposição de regras para beneficiar o servidor que se aposenta.[23]

Desta forma, à luz da Súmula Vinculante nº 33, se o ingresso na atividade insalubre pública ocorreu, por exemplo, em 11/10/1993, se ela estiver dentre aquelas sujeitas à aposentadoria voluntária especial e se foram completados todos os requisitos e critérios, o servidor poderá pleitear a sua aposentadoria especial. Nesse caso, os proventos integrais são calculados pela média das contribuições e não há paridade, pois esse tipo de inativação deve ser concedida nos termos do § 1º do art. 57 da Lei Federal nº 8.213/91. Todavia, o servidor poderá optar por continuar

21 Sempre é importante realçar que essas regras prevalecem para os servidores vinculados aos entes subnacionais que não implementaram a reforma previdenciária ou para os servidores federais que completaram os requisitos para essa modalidade de aposentadoria, antes da entrada em vigor da EC nº 103/2019.

22 Por exemplo: Embargos de Declaração no Mandado de Injunção nº 1.148/DF, Min. Rel. Rosa Weber, j. 29 mai. 2013.

23 Esta matéria também foi julgada em sede de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 575.089/RS, Tema nº 70, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 24 abr. 2008, tendo o STF decidido que inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, não sendo lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior; como também, que a superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários.

trabalhando até implementar os requisitos mais rígidos – como idade e tempos de contribuição, serviço público, carreira e cargo – de outra aposentadoria voluntária que tenha regra de transição mais benéfica, a fim de obter as garantias constitucionais de "integralidade e paridade".

Por oportuno, examinemos mais detidamente as regras. De acordo com o § 1º do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91, os proventos são integrais e correspondem a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício:

> Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.
>
> § 1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta Lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

De sua vez, o salário-de-benefício é calculado pela média, conceito que se encontra disciplinado no artigo 29 da Lei Federal nº 8.213/91:

> Art. 29. O salário-de-benefício consiste:
>
> [...]
>
> II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, **d,** e e h do inciso I do art. 18[24], **na média aritmética simples dos**

24 Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes

> **maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.** (grifo nosso)

Como podemos verificar, a alínea "d" do artigo 18 da lei federal faz referência à aposentadoria especial no âmbito do RGPS. Portanto, o segurado que obtém o direito à aposentadoria especial terá os seus proventos calculados pela média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, o que não resulta, necessariamente, em 100% (cem por cento) do salário do trabalhador.

Logo, para o Regime Geral de Previdência Social, o "salário-de--contribuição" é o salário do trabalhador limitado ao teto – R$ 8.475,55, em 2026 –, que é o valor base de incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias (8%, 9% ou 11%). Instituto diverso é o "salário-de-benefício", que se trata da forma de cálculo da renda mensal da maior parte dos benefícios continuados, equivalente à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo período contributivo (15, 20 ou 25 anos).

Essas regras precisam ser compreendidas para se evitarem erros interpretativos. Deveras, quando o STF determinou a aplicação do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91 enquanto não houvesse a regulamenta-

---

prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:
I - quanto ao segurado:
a) aposentadoria por invalidez;
b) aposentadoria por idade;
c) aposentadoria por tempo de contribuição;
d) aposentadoria especial;
e) auxílio-doença;
f) salário-família;
g) salário-maternidade;
h) auxílio-acidente; [...]

ção do inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, quis dizer que todas as regras do RGPS devem ser integradas, a exemplo da forma de cálculo do salário-de-benefício para a obtenção do valor dos proventos. E isso porque não cabe ao intérprete criar novos direitos que não estejam na Constituição Federal e nem na lei.

Diante disso, é dever do respectivo RPPS indicar quais são as hipóteses de aposentadoria e as regras aplicáveis ao servidor que está pensando em se aposentar. Essa medida é essencial para que estejam disponíveis os elementos necessários para a tomada a decisão, na medida em que o servidor pode optar pelo benefício que lhe seja mais favorável, nos termos do Tema nº 334[25].

3.1 Regras de cálculo e reajuste das aposentadorias voluntárias especiais antes da EC nº 103/2019

É exatamente a definição das regras de cálculo e de reajuste das aposentadorias voluntárias especiais, concedidas com fundamento na Lei Federal nº 8.213/91, que está sendo a matéria controvertida nos tribunais, especialmente em relação àqueles que ingressaram em cargo efetivo antes de 31/12/2003.

Contudo, não existe – e nunca existiu – regra constitucional de transição que garanta o direito a proventos com "integralidade e paridade" para estas modalidades de inativações, devendo predominar o entendimento de que continuam sendo aplicáveis as regras gerais que constam no artigo 40 da CRFB/1988, na redação anterior à EC nº 103/2019.

25 O Plenário do STF firmou o Tema nº 334 nos autos do RE com Repercussão Geral nº 630.501/RS, dizendo que o segurado tem direito a escolher o benefício mais vantajoso, consideradas as diversas datas em que o direito poderia ter sido exercido.

Reiteramos que estava em tramitação a PEC nº 54/2013, cujo objetivo era, justamente, alterar o artigo 6-A[26] da EC nº 41/2003, a fim de acrescentar a possibilidade de que o cálculo e o reajuste dos proventos da aposentadoria especial dos servidores públicos que ingressaram até 31/12/2003 seguissem os critérios de integralidade pela última remuneração no cargo efetivo em que se desse aposentadoria e paridade.

Na redação original do artigo 6-A[27], acrescido na EC nº 41/2003 pela EC nº 70/2012, apenas os servidores aposentados por invalidez, com base no inciso I do § 4º[28] do artigo 40 da CRFB/1988, tiveram garantidos estes direitos, desde que já estivessem no setor público em 31/12/2003. De acordo com a PEC nº 54/2013, pretendia-se, nos termos

26 Art. 1º O caput do art. 6-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 6-A O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar na forma especial, ou por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, ou **com base nos requisitos e critérios diferenciados definidos nas leis complementares previstas no § 4º do mesmo dispositivo,** tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal." (grifo nosso)

27 Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)
Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)

28 Art. 40 [...]
[...]
I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

do artigo 2º[29], a ampliação às aposentadorias das pessoas com deficiência (inciso I), que laborassem em atividade de risco (inciso II) ou em condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física (inciso III), com a possibilidade de revisão àquelas aposentadorias e pensões concedidas a partir de 01/01/2004.

Ainda que fosse aprovada a PEC nº 54/2013, os requisitos e os critérios se subordinavam à edição das respectivas leis complementares, que não foram editadas até a data da aprovação da EC nº 103/2019[30]. Após a entrada em vigor dessa emenda, a PEC foi arquivada no final da legislatura, nos termos do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal[31].

Em sendo assim, os cálculos dos benefícios das aposentadorias especiais permaneceram sendo os proventos integrais (100%) calculados pela média (80% das maiores remunerações do servidor utilizadas como base para as contribuições) e o reajuste, pelo valor real, conforme disposto na Súmula Vinculante nº 33, no § 1º do artigo 57 e no inciso II do artigo 29 da Lei Federal nº 8.213/91, nos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988 e no artigo 1º Lei Federal nº 10.887/2004.

Vale lembrar que não cabe ao intérprete criar direitos que não estejam expressamente previstos na Constituição Federal. Ademais, foi somente com a EC nº 47/2005 que se acrescentaram as espécies de apo-

29 Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como as respectivas autarquias e fundações, procederão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor desta Emenda Constitucional, à revisão das aposentadorias, e das pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 1º de janeiro de 2004, com base na redação dada ao § 4º do art. 40 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, com efeitos financeiros a partir da data de promulgação desta Emenda Constitucional.

30 Importante salientar que até a edição da EC nº 103/2019, a competência para editar as referidas leis complementares era da União. A referida emenda delegou essa competência aos entes subnacionais a fim de que possam estabelecer as regras para os seus respectivos servidores.

31 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114815>. Acesso em: 06 jul. 2025.

sentadorias especiais, com a inclusão dos incisos I, II e III ao § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, sem explicitar ou excepcionar que as referidas garantias de "integralidade e paridade" seriam estendidas às aposentadorias daqueles que ingressaram no serviço público até a entrada em vigor da EC nº 41/2003.

Ainda, impende ressaltar que, desde a entrada em vigor da EC nº 41/2003, a "integralidade e paridade" foram suprimidas das regras gerais de aposentadoria previstas no artigo 40, ficando a garantia apenas para as quatro regras especificamente previstas e conhecidas como regras transitórias, a saber, artigos 3º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e artigo 3º da EC nº 47/2005.

Eis a redação dos §§ 1º, 3º e 17º do artigo 40, com as alterações da EC nº 41/2003:

> § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17;
>
> [...]
>
> § 3º 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.
>
> [...]
>
> § 17 Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3° serão devidamente atualizados, na forma da lei.

Portanto, a lei federal editada para disciplinar o critério de cál-

culo previsto no § 3º desse artigo 40 continua sendo a Lei Federal nº 10.887/2004, que fixou o seguinte no seu art. 1º:

> 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 Federa l 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.
>
> § 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.
>
> [...]

Enfim, para as aposentadorias concedidas com fundamento no artigo 40, ficou legalmente consagrado que o critério de cálculo dos proventos seria o regime de média. Logo, não faz o menor sentido em se conceder uma aposentadoria com fundamento no inciso III do § 4º do art. 40, na redação pela EC nº 47/2005, cuja concessão foi autorizada pela Súmula Vinculante nº 33, fixando os respectivos proventos com base em outra regra incompatível – "integralidade" –, reservada tão somente para as regras transitórias dos artigos 3º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e do artigo 3º da EC nº 47/2005.

4. Aspectos relevantes na concessão da aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física[32]

Objetivando a perfeita compreensão da matéria, entendemos indispensável tratar de alguns aspectos que são específicos da aposentadoria especial por exercício de atividades submetidas a elementos nocivos à saúde[33].

32 Esta é a redação que constava no inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/88. De acordo com o inciso XIII do artigo 7º da CRFB/88, as atividades especiais se referem às **penosas, insalubres ou perigosas**, na forma da lei. O Decreto nº 2.172/97 passou a considerar, para fins de aposentadoria, somente as condições especiais que prejudiquem a **saúde ou a integridade física** e, finalmente, o Decreto nº 3.048/99 vem mantendo as mesmas condições, sendo que os agentes nocivos estão descritos no Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999. A EC nº 103/2019 delimitou a concessão da aposentadoria especial ao exercício das atividades que prejudiquem a **saúde** e ainda os agentes nocivos são aqueles definidos no Anexo IV do Decreto nº 3.048/99. No âmbito do serviço público, o STF se manifestou, por exemplo, no sentido de que não pode ser reconhecido o adicional de penosidade em área de fronteira por ausência de direito constitucional subjetivo e ausência de competência do Judiciário para criar despesas sem base legal, nos termos da Súmula Vinculante nº 37: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia". Exemplo: Recurso Extraordinário nº 1.098.257/PR, Min. Rel. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. 20 fev. 2018.

33 A CLT dispõe sobre as atividades insalubres no seguinte dispositivo:
Art. 189. Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.
A Instrução Normativa PRES/INSS nº128, de 28.03.2022, estabelece que:
Art. 287. São consideradas atividades especiais, conforme definido no Anexo IV do RPS, a exposição a agentes prejudiciais à saúde, em concentração, intensidade e tempo de exposição que ultrapassem os limites de tolerância estabelecidos segundo critérios quantitativos, ou que, dependendo do agente, torne a efetiva exposição em condição especial prejudicial à saúde, segundo critérios de avaliação qualitativa.
§ 1º A análise da atividade especial de que trata o caput será feita pela Perícia Médica Federal.
§ 2º Para requerimentos a partir de 17 de outubro de 2013, data da publicação do Decreto nº 8.123, de 16 de outubro de 2013, poderão ser considerados os agentes prejudiciais à saúde reconhecidamente cancerígenos em humanos, aqueles listados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, desde que constem no Anexo IV do RPS.
§ 3º Os agentes prejudiciais à saúde não arrolados no Anexo IV do RPS não serão considerados para fins de caracterização de período exercido em condições especiais, mesmo que constem na lista referida no parágrafo anterior.
§ 4º Sem prejuízo do disposto no § 3º, as atividades constantes no Anexo IV do RPS são

Por primeiro, necessário considerar que a concessão de adicional de insalubridade, por si só, não é suficiente para caracterizar a aposentadoria especial, uma vez que esse benefício somente pode ser concedido com base em laudos técnicos que comprovem a exposição permanente a agentes nocivos, como o PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário) ou outro documento anterior, conforme previsão normativa do RGPS, e o LTCAT (Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho) ou outro que possa substituí-lo, de acordo com a citada disciplina normativa do regime geral.

O administrador de um hospital público, por exemplo, pode receber adicional de insalubridade em decorrência do seu vínculo laboral; contudo, para efeito da concessão do benefício previdenciário, é indispensável a comprovação de que o servidor, no exercício de suas atividades como administrador, esteve durante toda a sua jornada de trabalho em um ambiente com a presença de agentes químicos ou biológicos prejudiciais a sua saúde ou integridade física. Verificando que inexistem tais agentes em seu ambiente laboral, não faz jus à contagem desse período de trabalho como especial para fins da concessão do benefício previdenciário. Não basta, portanto, o recebimento da verba, é preciso prova efetiva do labor em condições diferenciadas, que é realizada por meio de documentos técnicos[34].

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou o entendimento que

exaustivas, ressalvadas as exclusivamente relacionadas aos agentes nocivos químicos, que são exemplificativas, observado, nesse caso, a obrigatória relação com os agentes prejudiciais no Anexo IV do RPS.
[...]

34 A Portaria nº 1.467/2022 disciplina os parâmetros e diretrizes gerais para os RPPS, com fundamento no artigo 9º, inciso II, da Lei Federal nº 9.717/98, que dispõe sobre as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS. Assim estabelece o § 2º do artigo 2º do no Anexo IV: "não será admitida a comprovação de tempo de serviço público em condições especiais por meio de prova exclusivamente testemunhal ou com base no mero recebimento de adicional de insalubridade ou equivalente."

segue acerca do reconhecimento de período especial[35]:

> [...] a percepção de adicional de insalubridade pelo segurado, por si só, não lhe confere o direito de ter o respectivo período reconhecido como especial, porquanto os requisitos para a percepção do direito trabalhista são distintos dos requisitos para o reconhecimento da especialidade do trabalho no âmbito da Previdência Social.

Também foi o posicionamento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região no seguinte trecho de acórdão[36]:

> [...] O direito ao recebimento do adicional de periculosidade ou insalubridade não dá direito à chamada aposentadoria especial ou contagem especial. Isto porque os pressupostos para a concessão de um e outro instituto são diversos. Conforme decisões da Justiça do Trabalho sobre a matéria, o contato intermitente com o agente nocivo não é suficiente para afastar o direito à percepção do adicional. Entretanto, no que tange à aposentadoria, a lei previdenciária exige que a exposição ao agente nocivo se dê de forma habitual, permanente e não intermitente [...]

Adicionalmente, frisamos que se aplica a lei do tempo, ou seja, a atividade especial será considerada de acordo com a normatividade vigente na data em que o serviço foi prestado. Daí o enquadramento da

35 EDcl. no AgRg no RESp nº 1.005.028/RS, Rel. Ministro Celso Limongi, Sexta Turma, DJe 02 mar. 2009.

36 TRF2, AC nº 201251010402070, 5ª Turma Especial., Rel. Des. Marcus Abraham, DJ. 24 fev. 2014.

situação do servidor de acordo com a legislação arrolada no Anexo IV da Portaria nº 1.467/2022.

Em relação à existência de EPI, foi fixado o Tema nº 555 no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 664.335[37], com Repercussão Geral. O STF acabou reconhecendo que o EPI pode ser eficaz para descaracterizar a nocividade e aprovou as seguintes teses:

> 1) O direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo à sua saúde, de modo que, se o EPI for realmente capaz de neutralizar a nocividade, não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial;
> 2) Na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador, no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário, no sentido da eficácia do EPI, não descaracteriza o tempo de serviço especial para aposentadoria.

Ainda, merece destaque o dever de se observar as normas previstas pelo RGPS na concessão da aposentadoria especial dos servidores públicos federais, conforme ficou consignado no § 3º do artigo 10 da EC nº 103/2019:

> A aposentadoria a que se refere o § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal observará adicionalmente as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, vedada a conversão de tempo especial em comum.

37 Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, p. 12 fev. 2015. Ver STJ REsp nº 2.082.072 (Tema nº 1090).

E, nas regras de transição para os servidores federais, o artigo 21 também se reportou à aplicação dos parâmetros previstos no RGPS. Assim, no que tange ao cálculo, foi fixado o critério de média apurada, segundo o disposto no art. 26, § 2º, IV, da EC nº 103/2019.

4.1 Desdobramentos da Súmula Vinculante nº 33 do STF

A Súmula Vinculante nº 33 determina a aplicação das regras do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91 para elidir a mora legislativa em relação ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial dos servidores públicos. Portanto, é imprescindível que sejam feitas as delimitações de quais as regras do RGPS se compatibilizam com o RPPS, tendo em vista a ressalva feita no verbete por meio da expressão "no que couber".

A Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 15/05/2014, também delimitou a amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33, observando que "a extensão não é ampla, pois no verbete sumular consta a expressão *'no que couber'*, que estabelece a possibilidade de restrição para a adoção das normas do RGPS ao servidor", havendo a indicação das regras aplicáveis no tópico 79:

> 79. Portanto, às aposentadorias especiais previstas no § 4º do artigo 40, aplicam-se os §§ 3º e 17 (disciplinado pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004) e o § 8º do artigo 40 da Constituição Federal. A propósito, as regras gerais de cálculo e de reajustamento aplicáveis aos

> proventos dos servidores são similares àquelas definidas no âmbito do RGPS, conforme estabelecido nos artigos 28, 29 e 41-A da Lei nº 8.213, de 1991.

Ademais, o próprio texto constitucional, no § 12 do artigo 40[38] da CRFB/1988, acrescido pela EC nº 20/1998 (com redação mantida, na sua essência, pela EC nº 103/2019), autoriza o RPPS a utilizar, naquilo que for compatível, os requisitos e critérios fixados pelo RGPS.

Da leitura dos debates que levaram à edição da Súmula Vinculante, percebemos que não seria possível, em apenas um enunciado, alcançar todos os detalhes e as implicações das três hipóteses de aposentadoria especial do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, incluídas pela EC nº 47/2005, com todas as suas peculiaridades.

Por esta razão, os Ministros decidiram apenas assegurar aos servidores públicos o direito à aposentadoria especial pelo exercício de atividades que prejudicassem a saúde ou a integridade física, com a aplicação da regra prevista para o RGPS, não elidindo a União do dever de editar a norma regulamentadora de caráter nacional, nos termos do artigo 24, inciso XII e § 1º[39], da CRFB/1988, em face da sua competência constitucional. O que acabou não acontecendo, como já exposto. O tema, finalmente restou disciplinado no § 4º-C do artigo 40 da EC nº

38 Art. 40 [...]
[...]
§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

39 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672)
[...]
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

103/2019, cabendo, pois, a cada ente legislar sobre a matéria.

Portanto, a concessão da aposentadoria especial aos servidores dos entes que não editaram a reforma previdenciária deverá se pautar pelas regras estabelecidas nos artigos 57 e 58 da Lei Federal nº 8.213/91. Mas também, as regras são aplicáveis àqueles que implementaram o direito de aposentadoria especial antes da edição de nova lei reformadora, editada pelo respectivo ente ao qual se vinculam.

Segundo a nossa interpretação, o artigo 57 define que, para obter o direito à aposentadoria especial, devem ser comprovados dois requisitos:

(*i*) o tempo de contribuição e de trabalho por 15, 20 ou 25 anos, a depender do agente insalutífero; e

(ii) a comprovação da efetiva exposição de modo habitual e permanente, não ocasional nem intermitente, aos agentes nocivos químicos, físicos ou biológicos durante o período mínimo para a concessão do benefício.

Estas regras, contidas no *caput* e §§ 3º e 4º, são aquelas que se aplicam integralmente ao RPPS. O **§ 1º**, de sua vez, traz conceitos exclusivos do RGPS como salário-de-benefício e salário-de-contribuição (a não ser que o RPPS possua regras idênticas) e fixa que os proventos são calculados pela média aritmética, sendo uma exceção à incidência do fator previdenciário. Para os RPPS, as regras de fixação de proventos pela média decorrem diretamente do texto constitucional a partir da EC nº 41/2003, com a redação dada ao § 3º do artigo 40, posteriormente regulamentado pela Lei Federal nº 10.887/2004[40], que são os "proventos

40 No que tange à forma de cálculo do benefício da aposentadoria especial, a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS concluiu, no Capítulo V, tópico 87, alínea k, que devem ser utilizados os dispositivos do art. 40 da Constituição Fede-

integrais pela média das remunerações-base para a contribuição"[41].

De outro lado, pensamos que os demais dispositivos do aludido art. 57 não são aplicáveis ao RPPS por incompatibilidade ou existência de regra própria, a saber:

(*i*) **§ 2º** – em relação à data de início do benefício da aposentadoria, o RPPS possui regra própria que, em regra, é no momento da publicação da Portaria concessiva[42];

(*ii*) **§§ 6º e 7º** – estas regras tratam da forma de financiamento dos benefícios no RGPS, o que, no RPPS, ocorrerá por meio de contribuições por alíquotas fixadas em cada esfera federativa;

(*iii*) **§ 8º** – ao RGPS, está estabelecido o cancelamento automático da aposentadoria daquele que continuar laborando em condições especiais. No RPPS, o servidor público, conforme normas atualmente

ral, com as alterações introduzidas pela EC nº 41/2003, cuja regulamentação foi feita pela LF nº 10.887/2004. Da mesma forma: Orientação Normativa MPOG nº 16/2013, alterada pela Orientação Normativa MPOG nº 5/2014, e Instrução Normativa MPS/SPPS nº 01/2010, com a redação dada pela Instrução Normativa SPPS nº 03, de 23/05/2014.

41 Há Tribunais de Contas que corroboram este entendimento, exemplificativamente: TCE/PR - Acórdão nº 1.041/16, Voto do Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, julgado pelo Tribunal Pleno em 10 mar. 2016, na Consulta com força normativa, processo nº 204.294/15; TCE/MG - Acórdão da Consulta nº 932.879, julgado em 25 mar. 2015, com voto do Conselheiro Wanderley Ávila, aprovado por unanimidade, em resposta aos questionamentos do Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal de Cambuí; TCE/MT – Consulta formulada pelo Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Feliz Natal, julgada pelo Tribunal Pleno no dia 05 abr. 2016, com a expedição da Resolução de Consulta nº 7/2016 – TP, Voto do Conselheiro Substituto João Batista Camargo; TCU – Acórdão nº 13.561/16, julgado pela Segunda Câmara em 06 dez. 2016, com aprovação unânime do Voto da Ministra Relatora Ana Arraes. Na doutrina, citamos o seguinte artigo: SOUSA, Marina Andrade Pires. Aposentadoria especial do servidor: controvérsias sobre a aplicação das decisões do Supremo Tribunal Federal. *In*: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios*: Aspectos Relevantes. 9º vol., 2015, pp. 290-319. Disponível em: <https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/APEPREM_ LIVRO_MIOLO9.pdf>. Acesso em: 07 out. 2025.

42 A partir da publicação o benefício passa a gerar os devidos efeitos legais (princípio da publicidade), o que impede a retroação à data do pedido administrativo, como no RGPS, além de evitar a acumulação indevida de vencimentos com proventos.

em vigor, com direito adquirido à aposentadoria especial, pode optar por seguir trabalhando e receber o abono permanência[43] até completar os requisitos para outra hipótese constitucional de aposentadoria que lhe seja mais benéfica. Contudo, quando houver o requerimento da aposentadoria especial e ela for concedida, não poderá mais continuar laborando e, em consequência, será suspenso o abono e os vencimentos do cargo efetivo para que possa receber os proventos, face à incompatibilidade de percepção simultânea; e

(*iv*) **§ 5º** – trata da possibilidade de conversão do tempo especial; porém, o assunto foi pacificado pelo STF em 17/05/2021 com a edição do Tema nº 942, portando a seguinte tese:

> Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República.

43 Relativamente às aposentadorias especiais, o STF fixou o Tema nº 888 no ARE 954.408, reconhecida a Repercussão Geral, reafirmando a jurisprudência no sentido de assegurar aos servidores públicos abrangidos pela aposentadoria especial o direito de receber abono de permanência.

Em conclusão, as principais características e regras da aposentadoria especial do inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, podem ser assim resumidas:

(i) o STF promulgou a Súmula Vinculante nº 33, dotada de eficácia *erga omnes*, a fim de determinar a aplicação das regras do RGPS, no que couber, à aposentadoria especial do servidor público que exerça atividades que causem prejuízo à saúde ou à integridade física;

(ii) os proventos são integrais (100%) pelo regime de média (80% maiores remunerações de contribuição), sendo aplicáveis os §§ 1º, 2º, 3º e 17 do art. 40 da CRFB/1988 e artigo 1º da Lei Federal nº 10.887/04; enquanto o reajuste anual deve preservar o valor real do benefício (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988);

(*iii)* não há idade mínima[44], mas os requisitos de tempo de efetivo serviço público e tempo no cargo em que se der a aposentadoria especial podem ser exigidos em virtude da regra comum de aposentadoria voluntária constante no inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988;

(*iv*) o tempo de contribuição de efetiva exposição aos agentes insalubres é de 25 anos, lembrando que pode haver alguma função pública com o tempo de 15 ou 20 anos, caso em que haverá a redução do período de contribuição; e

(v) o servidor público poderá aguardar mais tempo e optar pela aplicação de outro regime constitucional de aposentadoria mais

44 Nos Embargos de Declaração em Mandado de Injunção nº 758, o STF decidiu que: "EMBARGOS DECLARATÓRIOS - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. Os embargos declaratórios visam o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, devendo, por isso mesmo, merecer conhecimento por parte do órgão julgador. APOSENTADORIA ESPECIAL - SERVIDOR PÚBLICO - TRABALHO EM AMBIENTE INSALUBRE - PARÂMETROS. As disposições alusivas à aposentadoria especial, embora não editadas a lei ordinária pelo texto constitucional, são aquelas contidas na Lei nº 8.213/91, não cabendo mesclar sistemas para, com isso, cogitar-se de idade mínima." (Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, p. 14 mai. 2010)

rígido, como aqueles que estão previstos no artigo 6º da EC nº 41/2003 e no artigo 3º da EC nº 47/2005, a fim de garantir os direitos de "integralidade e paridade", desde que os requisitos e critérios específicos estejam cumpridos e a contagem do tempo seja feita de forma linear.

Em suma, segue o quadro representativo da espécie inativatória:

Aposentadoria especial de atividades que sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, incluído pela EC nº 47/2005, c/c Súmula Vinculante STF nº 33
Idade	Independe
Tempo de contribuição	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999).
Tempo de serviço na atividade	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999).
Tempo de serviço público	10 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)
Tempo no cargo público	5 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)
Proventos	Integrais pela média das contribuições (§§ 1º, 2º, 3º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988 e artigo 1º da LF nº 10.887/2004).
Reajuste	Valor real, sem paridade em relação aos inativos (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988).

Repisamos, por oportuno, o caráter voluntário da aposentadoria especial do servidor público: é um direito que possui requisitos menos rígidos – como a idade, o tempo de contribuição e o tempo de exercício na atividade –; porém, está sujeito às regras de proventos e de reajuste

comuns: média e valor real.

Até pode haver discussões sobre a inviabilidade de alguém permanecer laborando em condições que prejudiquem a sua saúde; apesar disso, não foi dado o caráter compulsório a essa hipótese de inativação por meio de norma constitucional ou infraconstitucional, motivo pelo qual o direito de opção também pode ser considerado um direito do servidor, que pode escolher outra modalidade com requisitos mais rígidos e com regras de proventos e de reajuste diferenciados.

Inadmissível é a mistura desses dois institutos por construção jurisprudencial, assunto que será tratado no próximo tópico.

5. Aposentadoria especial *reborn*: o hibridismo inconstitucional

A partir da entrada em vigor da EC nº 103/2019, conferiu-se direito adquirido à aposentadoria especial com a aplicação das regras anteriores a 12/11/2019 – conforme exposto nos tópicos anteriores – àqueles que tivessem implementado os requisitos até essa data, independentemente do momento de ingresso no serviço público; mas também, àqueles servidores estaduais e/ou municipais abrangidos por RPPS enquanto não for feita a sua reforma previdenciária, no novo modelo descentralizado.

O problema que está surgindo é uma certa mudança jurisprudencial para conceder "integralidade e paridade", considerando as regras transitórias de aposentadoria voluntária, que são utilizadas somente para aqueles que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 (art. 6º da EC nº 41/2003) ou até 16/12/1998 (art. 3º da EC nº 47/2005), e sem a observância dos demais requisitos específicos; ou, ainda, com o uso de precedente de outra categoria profissional (policial, por exemplo). Essa

mutação hermenêutica vai de encontro aos princípios e preceitos constitucionais; como também, contraria a Súmula Vinculante nº 37 do STF, na medida em que pode estar ocorrendo um aumento nos proventos de tais benefícios previdenciários. Diz o verbete sumular que:

> Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Selecionamos algumas decisões judiciais para facilitar a compreensão do que consideramos como contradições argumentativas, se comparadas com as regras que deveriam ter sido observadas pelos julgadores, objetivando, ao final, indicar quais são as consequências jurídicas ocasionadas por elas.

Prosseguimos, assim, com o exame das jurisprudências, de forma exemplificativa.

5.1 Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

No Recurso Inominado Cível nº 5131033-68.2020.8.21.0001[45], interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul, julgado em 27/09/2024 pela 3ª Turma Recursal da Fazenda Pública, confirmou-se a sentença na

45 Recurso Inominado Cível nº 5131033-68.2020.8.21.0001 TJRS, Relator do Acórdão Juiz de Direito Alan Tadeu Soares Delabary Junior, 3ª Turma Recursal da Fazenda Pública, negado provimento por unanimidade, julgado em 27 set. 2024, trânsito em julgado em 08 nov. 2024.

qual fora reconhecido o direito de "integralidade e paridade" na aposentadoria especial de servidor público estadual, sob o argumento de que havia ingressado anteriormente à entrada em vigor da EC nº 41/2003. Foi dito que, por não haver regra local, seria aplicável o § 4º do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91 por força da Súmula Vinculante nº 33 do STF, sendo necessário, apenas, comprovar a atividade laboral em condições insalubres pelo período de 25 anos. Aduziu-se que o § 8º do artigo 40 da CRFB/88 assegurava a plena paridade aos servidores ativos e inativos e que, com a entrada em vigor da EC nº 41/2003, estaria garantido o direito àqueles servidores aposentados até 31/12/2003 ou que, na mesma data, já tivessem cumprido os requisitos para a concessão da aposentadoria, nos termos do artigo 7º da EC nº 41/2003 c/c o artigo 2º da EC nº 47/2005. Ainda, registrou-se que deveria ser aplicado o caput do artigo 3º da EC nº 47/2005, tendo em vista que fora assegurado o direito de proventos com "integralidade e paridade" a todos que ingressaram no serviço público até 16/12/1998.

Do cotejo das regras previstas para o artigo 6º da EC 41/2003 e para o artigo 3º da EC nº 47/2005 com aquela prevista no inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, na redação anterior à EC nº 103/2019, c/c com o § 1º do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91, adotada como fundamento legal, conforme previsto na Súmula Vinculante nº 33, é possível perceber que houve a **mescla das regras dos regimes de aposentadoria** sem a observância da totalidade dos requisitos específicos de cada hipótese.

Ora, se as aposentadorias especiais do inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, na redação originária, nasceram com a EC nº 47/2005, se a Súmula Vinculante nº 33 do STF determinou a aplicação das regras do trabalhador privado e se não houve a regulamentação constitucional por meio da PEC nº 54/2013 e nem a regulamentação legislativa por

meio do PLP nº 472/2009, **inexiste amparo jurídico para a concessão de proventos com "integralidade e paridade", independentemente da data de ingresso no serviço público**. Ou seja, ainda que o servidor tenha ingressado antes de 31/12/2003, a aposentadoria especial deve ser concedida com o cálculo dos proventos pela média das contribuições (§§ 1º, 2º, 3º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988 e artigo 1º da LF nº 10.887/2004) e o reajuste deve ser aquele que garanta o valor real do benefício (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988).

A Lei Federal nº 8.213/91 não confere os direitos de "integralidade e paridade" que constam na decisão aos trabalhadores privados, ao contrário, ratifica o entendimento de que as regras aplicáveis são as de que os proventos devem ser integrais (100%) pelo regime de média (80% maiores remunerações de contribuição). Essa é a base normativa a ser aplicada e que está em consonância com o princípio da legalidade, inserto no caput do artigo 37 da CRFB/88 e no Tema nº 70 do STF.

Ademais, se estivessem preenchidos todos os requisitos e critérios dos art. 6º da EC nº 41/2003 e do art. 3º da EC nº 47/2005, não estaríamos diante de uma aposentadoria voluntária especial, mas, sim, de aposentadorias voluntárias pelas regras de transição das respectivas emendas. No quadro abaixo, segue a comparação entre as regras que deveriam ter sido aplicadas e as que constaram na decisão judicial, devendo-se observar que não houve menção sobre o cumprimento dos demais requisitos das regras de transição, como idade, tempo de contribuição, dentre outros:

Aposentadoria especial de atividades que sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, incluído pela EC nº 47/2005, na redação anterior à EC nº 103/2019, c/c Súmula Vinculante STF nº 33	Decisão judicial
Idade	Independe	Sem análise
Tempo de contribuição	25 anos. Base legal: artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999.	Sem análise
Tempo de serviço na atividade	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999).	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91).
Tempo de serviço público	10 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)	Sem análise
Tempo no cargo público	5 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)	Sem análise
Proventos	Integrais pela média das contribuições (§§ 1º, 2º, 3º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988, na redação anterior à EC 103/2019, e artigo 1º da LF nº 10.887/2004).	Integrais pela última remuneração no cargo efetivo (caput do artigo 3° da EC nº 47/2005).
Reajuste	Valor real (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988)	Paridade (artigo 2º da EC nº 47/2005 c/c artigo 7° da EC nº 41/2003).

De sua vez, no Recurso Inominado nº 5131795-

84.2020.8.21.0001[46], julgado em 25/04/2025 pela 3ª Turma Recursal, reconheceram-se os direitos de "integralidade e paridade" porque, o servidor – Técnico Tributário da Receita Estadual – havia ingressado antes da entrada em vigor da EC nº 41/2003, sob o argumento de que deveriam ser aplicadas as regras de transição dos artigos 2º e 3º da EC nº 47/2005, conforme entendimento fixado no Tema nº 139 do STF (RE nº 590.260, com Repercussão Geral), com a seguinte tese:

> Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus comprovados, **desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da CE 47/2005** (grifo nosso).

Realçamos a parte final do verbete para salientar que os argumentos da decisão estão equivocados. Primeiro, porque o tema se refere a servidores do magistério que se aposentaram voluntariamente pelas regras de transição, inexistindo pertinência temática; e, segundo, porque deve haver o cumprimento dos requisitos e critérios constitucionais para tanto, conforme determinado pelas Emendas Constitucionais nºs 41/2003 nº 47/2005. Distingue-se, portanto, do caso concreto apreciado pelo Poder Judiciário gaúcho, que se baseou tão somente em dois critérios: a data de ingresso no serviço público antes de 31/12/2003 e o tempo de 25 anos de exercício de atividades especiais.

Vale lembrar que, no âmbito do estado do Rio Grande do Sul,

46 Recurso Inominado nº 5131795-84.2020.8.21.0001. TJRS. Relator do acórdão Juiz de Direito Alan Tadeu Soares Delabary Junior, 3ª Turma Recursal da Fazenda Pública, negado provimento ao recurso do Estado do Rio Grande do Sul, julgado em 25 abr. 2025, ainda sem trânsito em julgado.

foi feita a reforma previdenciária, respeitando-se o direito adquirido dos servidores que implementaram os requisitos para a aposentadoria especial até 22/12/2019, com a seguintes regras[47]:

1) 25 anos de exercício em atividade com exposição a agentes nocivos, sem interrupções, conforme PPP;

2) 25 anos de contribuição;

3) sem idade mínima;

4) proventos calculados em 100% da média (considerando as 80% maiores contribuições); e

5) reajuste conforme RGPS.

Diferencia-se, portanto, das regras de transição, aplicáveis àqueles que ingressaram no RPPS/RS até 22/12/2019 e que ainda não tivessem implementado os requisitos para a aposentadoria até essa data, nos termos do artigo 21 da EC nº 103/2019[48], e das regras permanentes constantes no artigo 28, § 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 15.142/18, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19[49], que passou a prever, àqueles que ingressaram no RPPS após 23/12/2019, requisitos adicionais de idade (60 anos), tempo de serviço público (10 anos), tempo no cargo efetivo, na classe e no nível em que for concedida a aposentadoria (5 anos), além da mudança no cálculo dos proventos (60% da média de todo o período contributivo, acrescido de 2% para

47 Disponível em: <https://ipeprev.rs.gov.br/upload/arquivos/202101/21094000-reforma-previdenciaria-do-estado-do-rs-2019-2020.pdf?fbclid=IwAR3pYbV8CZ_jzBT2DLDkK-0jiK0QBAFG4CEeOub-W8dYtEeDgFGsLHkdGbH8>. Acesso em: 06 out. 2025.

48 Disponível em: <https://ipeprev.rs.gov.br/upload/arquivos/202011/09183157-cartilha-previdenciaria-ipe-prev-9-11-20.pdf>. Acesso em: 06 out. 2025.

49 Disponível em: <https://ipeprev.rs.gov.br/2018-5d555211af8c0>. Acesso em: 06 out. 2025.

cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição), mantendo-se o tempo de exercício na atividade com a exposição dos agentes nocivos (25 anos), o tempo de contribuição (25 anos) e o reajuste (RGPS).[50]

Em outro julgamento ocorrido na 1ª Turma Recursal da Fazenda Pública, encontramos interpretação conforme o nosso entendimento, já registrado nos capítulos anteriores, envolvendo, também, o estado do Rio Grande do Sul (ratificando-se as orientações do Parecer PGE nº 16.489/15)[51]. No Recurso Inominado Cível nº 5001378-43.2021.8.21.0119[52], foi dado provimento para reformar a sentença e, no acórdão, citou-se o § 1º do artigo 57 da Lei Federal nº 8.213/91, que disciplina a forma de cálculo da renda mensal inicial (100% do salário de benefício, que, por sua vez, está regulamentado no artigo 29: média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário). Referiu-se que o servidor não se enquadrava nas

50 No mesmo sentido, outro acórdão utilizou como fundamento o Tema nº 139 e foi considerado apenas os dois requisitos, sem a análise dos demais requisitos constitucionais: 25 anos de exercício da atividade insalubre e ingresso no serviço público antes de 31/12/2003: Apelação Cível nº 5004890-10.2015.8.21.0001, 4ª Câmara Cível do TJRS, Relator Desembargador Diego Carvalho Locatelli, na qual foi negado provimento ao recurso do Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre - Previmpa, juízo monocrático proferido em 04/08/2025, sem trânsito em julgado.

51 PGE, Autor Elder Boschi da Cruz, "Aposentadoria especial. Art. 40, § 4°, da CRFB/88. Súmula Vinculante nº 33 do STF. Cogência. Concessão na via administrativa desde que atendidos os requisitos previstos na legislação federal, tomada como paradigma, nos termos da Súmula Vinculante nº 33 do STF. Normas infralegais. Aplicação no que couber. Autonomia dos entes estaduais. Preservação. A autoridade administrativa responsável pelo exame do pedido de aposentadoria é competente para aferir, no caso concreto, o preenchimento de todos os requisitos para a aposentação previstos no ordenamento jurídico vigente (STF - MI 1286 ED). Informações nº 006/2010-PP E nº 042/11/PP. Precedentes". Aprovado em 12/05/2015. Disponível em: <http://sid.pge.rs.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=W:OM>. Acesso em: 08 out. 2025.

52 Recurso Inominado Cível nº 5001378-43.2021.8.21.0119. TJRS, Relatora Juíza de Direito Quelen Van Caneghan, 1ª Turma Recursal da Fazenda Pública, julgado em 25 mar. 2025, sem trânsito em julgado.

regras de transição da EC nº 47/2005 porque o art. 3º excluiu expressamente as aposentadorias previstas no artigo 40 da CRFB/88; bem como, que deveria ser calculado o benefício de acordo com o artigo 1º da LF nº 10.887/2004, correspondente a 100% do salário-de-benefício, sendo a média integral correspondente a 80% de todo o período contributivo, desprezando-se o percentual de 20% das menores contribuições.

Nesse acórdão, foi citado o Recurso Inominado nº 5000149-54.2022.8.21.0138[53], interposto por servidor do município de Tenente Portela que pleiteava a aposentadoria especial por insalubridade com base no artigo 6º da EC nº 41/2003 com "integralidade e paridade" (que é a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até 31/12/2003). Referiu-se, contudo, que o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) teria agido corretamente ao determinar a revisão da aposentadoria para que fosse realizado o cálculo pela média.

Diante dessa digressão, é possível perceber que há julgados desafiando não só o mérito das decisões administrativas que fixaram os requisitos da hipótese de aposentadoria especial; como também, o mérito das decisões controladoras do Tribunal de Contas, que detém a competência constitucional de examinar a constitucionalidade e a legalidade dos atos de inativação, conforme inciso III do artigo 71 da CRFB/88. Sem mencionar, contudo, os efeitos financeiros decorrentes: se a última remuneração estiver desgastada pelas perdas inflacionárias e a paridade for menos benéfica, o resultado do cálculo pela média poderia ser mais favorável ao servidor por acompanhar os reajustes do RGPS; e, do contrário, se houver um aumento no valor dos proventos, além de contrariar a Súmula Vinculante nº 37 do STF, pode haver a quebra do equilíbrio

53 Recurso Inominado nº 5000149-54.2022.8.21.0138. Turma Recursal da Fazenda Pública. Relatora: Quelen Van Caneghan. Julgado em 28 fev. 2025, transitado em julgado em 09 abr. 2025.

atuarial e da sustentabilidade do RPPS, tendo em vista que as projeções futuras são impactadas. Além disso, surge o questionamento: como o estado riograndense vai lidar com situações idênticas de aposentadoria especial sendo tratadas de formas distintas por meio de decisões judiciais que destoam das regras constitucionais e legais?

Mas não é só no âmbito estadual que vem ocorrendo a aposentadoria especial *reborn*, pois também encontramos decisões envolvendo municípios e com argumentos diferentes. No Recurso Inominado Cível nº 5001127-20.2021.8.21.0153[54], interposto pelo município de Novo Machado, julgado em 18/03/2025 pela 2ª Turma Recursal da Fazenda Pública, o fundamento foi o Tema nº 1.019[55] do STF, o qual reconheceu a concessão dos direitos de "integralidade e paridade" aos servidores que exerçam atividade de risco, independentemente do cumprimento dos requisitos constantes nas Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005.

Contudo, aqui também há um erro argumentativo, na medida em que o referido Tema se aplica aos policiais que tiveram a aposentadoria especial de atividade de risco regulada por meio da Lei Complementar nº 51/1985, para além do disposto no inciso II do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, com a redação dada pela EC nº 47/2005. Ou seja, tais regras não podem ser aplicadas àqueles que exercem atividades insalubres, cujo fundamento está no inciso III do citado parágrafo, não havendo, portanto, a tutela da LC nº 51/85. Ademais, a analogia foi feita apenas

54 Recurso Inominado Cível nº 5001127-20.2021.8.21.0153. TJRS, Relator do Acórdão Juiz de Direito Daniel Henrique Dummer, 2ª Turma Recursal da Fazenda Pública, negado provimento por unanimidade, julgado em 18 mar. 2025, trânsito em julgado em 24 abr. 2025.

55 O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial voluntária prevista na LC nº 51/85 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade e, quando também previsto em lei complementar, na regra da paridade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC nº 47/05, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC nº 103/19, atinente ao exercício de atividade de risco.

em relação ao cálculo e à forma de reajuste dos proventos, ignorando-se os demais requisitos exigidos pela referida Lei Complementar: tempo de contribuição (25 anos para mulher; 30 anos para homem) e tempo de atividade estritamente policial (15 anos para mulher; 20 anos para homem). De forma alguma se trata de serviço em situação de risco, tornando-se inadequada a aplicação do precedente.

Para melhor visualização, segue o quadro-resumo:

Aposentadoria especial de atividades que sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, incluído pela EC nº 47/2005, na redação anterior à EC nº 103/2019, c/c Súmula Vinculante STF nº 33	Decisão judicial
Idade	Independe	Sem análise
Tempo de contribuição	25 anos. Base legal: artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999.	Sem análise
Tempo de serviço na atividade	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999).	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91).
Tempo de serviço público	10 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)	Sem análise
Tempo no cargo público	5 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)	Sem análise

Proventos	Integrais pela média das contribuições (§§ 1º, 2º, 3º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988 e artigo 1º da LF nº 10.887/2004).	Integrais pela última remuneração no cargo efetivo (artigo 1º da LCF nº 51/1985 c/c Tema nº 1019 do STF).
Reajuste	Valor real (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988)	Paridade (artigo 1º da LCF nº 51/1985 c/c Tema nº 1019 do STF).

Ainda, no Recurso Inominado nº 0024848-26.2021.8.21.9000[56], julgado em 27/09/2024, também foram colacionados diversos precedentes do STF de carreiras policiais com fundamento no Tema nº 1.019 e na Lei Complementar nº 51/85, afirmando-se ser desnecessário o atendimento dos requisitos do artigo 3º da EC nº 47/2005. Entretanto, não há identidade temática para a aplicação do precedente, pois o servidor exercia o cargo de Técnico Tributário da Receita Estadual. Apesar disso, não houve a interposição de recurso da decisão do TJRS e o trânsito em julgado foi certificado em 16/12/2024.

Deveras, esses casos revelam que houve (e continua havendo), sim, a indevida hibridização de regimes, combinando-se requisitos mais favoráveis de um e outro regime para formar um terceiro, sem nenhum respaldo constitucional e legal. Se não é possível cogitar idade mínima, tampouco é possível mesclar sistemas, admitindo requisitos de um e critérios de cálculo e de reajuste de outro. Ademais, como afirma a Ministra Carmen Lúcia em decisão paradigmática na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104[57], "as normas que cuidam de situações transitórias dos servidores públicos vigoram para aqueles que se inserem nas situações nelas descritas, sendo regras de exceção, as quais im-

56 Recurso Inominado nº 0024848-26.2021.8.21.9000. TJRS. Relatora Desembargadora Lílian Cristiane Siman, 3ª Turma Recursal da Fazenda Pública, negado provimento ao recurso do Estado do Rio Grande do Sul, julgado em 27 set. 2024, trânsito em julgado em 16 dez. 2024.

57 ADI 3.104 STF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgada improcedente por maioria, julgada em 26 set. 2007, transitada em julgado em 21 nov. 2007.

põem interpretação e aplicação restritas, na forma da melhor doutrina e assentada jurisprudência.".

Contrariamente a essa jurisprudência, a 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça se manifestou na Apelação Cível nº 5003389-09.2021.8.21.0034[58], em 20/02/2025, envolvendo o município de São Luiz Gonzaga, dizendo que o tempo reduzido da inativação especial, por si só, não torna possível a aplicação dos artigos 2º e 3º da EC nº 47/2005 para conferir "integralidade e paridade" aos proventos da servidora, devendo ser preenchidos os requisitos adicionais de idade, tempo de contribuição, tempo no cargo público, tempo na carreira pública, tempo no serviço público, conforme o caso. Ou seja: se estiverem presentes todos os requisitos, trata-se, na verdade, de aposentadoria voluntária pelas regras de transição e não a aposentadoria especial pelo exercício de atividade insalubre propriamente dita.

Dessa pequena amostra já é possível perceber que a confusão está criada, navegando a jurisprudência, ora para um lado, ora para o outro, havendo julgados que vão de encontro aos princípios constitucionais e àqueles constantes nos artigos 20[59] e 30[60] da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro (LINDB). De fato, estão sendo utiliza-

58 Apelação Cível nº 5003389-09.2021.8.21.0034 TJRS. Relatora Desembargadora Matilde Chabar Maia, 3ª Câmara Cível, não conhecido o recurso do Município e negado provimento ao apelo da autora, julgado em 20 fev. 2025, sem trânsito em julgado.

59 Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Parágrafo único. 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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

60 Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

dos valores jurídicos abstratos como fundamentos decisórios e não estão sendo ponderadas as consequências práticas, gerando, consequentemente, insegurança jurídica.

5.2 Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

De igual forma, localizamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que destoam das regras aplicáveis às aposentadorias especiais pelo exercício de atividades insalubres.

Na Apelação/Remessa Necessária nº 1002583-13.2024.8.26.0482[61], julgada em 26/09/2025, envolvendo servidor médico e o Prudenprev – Sistema Municipal de Previdência, conferiu-se o direito de proventos com "integralidade e paridade", aduzindo-se que eram executadas as funções em atividades de risco e que deveria ser concedida a aposentadoria especial simplesmente pelo fato de que o servidor havia ingressado antes da entrada em vigor das Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003 e que teria comprovado o trabalho por 25 anos. Mais uma vez, é preciso dizer que não se trata de atividade de risco de policial, que possui base constitucional diferente (inciso II do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, com a redação dada pela EC nº 47/2005 e pela LCF nº 51/1985), mas de atividade com a exposição a fatores que prejudicam a saúde ou a integridade física (inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/88, incluído pela EC nº 47/2005). Essas foram as escolhas legislativas, não podendo o Poder Judiciário subverter a ordem constitucional.

De igual forma, na Apelação Cível nº 1019525-

61 Apelação/Remessa Necessária nº 1002583-13.2024.8.26.0482. TJSP, Relator Desembargador Nogueira Diefenthaler, 5ª Câmara de Direito Público, negado o provimento do recurso do Prudenprev por unanimidade, julgado em 26 set. 2025, trânsito em julgado em 15 nov. 2025.

82.2023.8.26.0506[62], julgada em 25/09/2025, interposta pelo Instituto de Previdência dos Municipários de Ribeirão Preto (IPM), reconheceu-se os direitos de "integralidade e paridade" a servidor que laborou na função de Operador de Sistema de Água, alegando que teriam sido atendidas as exigências constantes na Lei Federal nº 8.213/1991 e que não se aplicaria a média aritmética prevista na Lei Federal nº 10.887/2004; como também, que seria incabível a incidência das regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005, pois tais comandos estariam destinados à aposentadoria voluntária e seriam incompatíveis, especialmente a idade, com os requisitos para o benefício especial.

Essa aposentadoria especial *reborn* é tão inconstitucional que merece, também, a visualização em quadro:

Aposentadoria especial de atividades que sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física	Inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, incluído pela EC nº 47/2005, c/c Súmula Vinculante STF nº 33	Decisão judicial
Idade	Independe	Incompatível
Tempo de contribuição	25 anos. Base legal: artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999.	Sem análise
Tempo de serviço na atividade	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91, c/c Anexo IV do Decreto Federal nº 3.048/1999).	25 anos (artigo 57, LF nº 8.213/91).

62 Apelação Cível nº 1019525-82.2023.8.26.0506. TJSP, Relator Desembargador Márcio Kammer de Lima, 11ª Câmara de Direito Público, negado provimento por unanimidade, julgado em 26 set. 2025, trânsito em julgado em 14 nov. 2025.

Tempo de serviço público	10 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)	Sem análise
Tempo no cargo público	5 anos (inciso III do § 1º do artigo 40 da CRFB/1988, com redação dada pela EC nº 20/1998)	Sem análise
Proventos	Integrais pela média das contribuições (§§ 1º, 2º, 3º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988 e artigo 1º da LF nº 10.887/2004).	Integrais pela última remuneração no cargo efetivo (sem base legal porque foram afastadas as regras de transição constitucionais).
Reajuste	Valor real (§ 8º do artigo 40 da CRFB/1988)	Paridade (sem base legal porque foram afastadas as regras de transição constitucionais).

A esperança é que as procuradorias interponham os recursos cabíveis para tentar reverter tais decisões... como ocorreu no âmbito do mesmo RPPS: no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.324.393[63], julgado em 04/09/2024, o STF deu provimento para afastar o reconhecimento dos direitos de "integralidade e paridade" concedido no juízo *a quo*.

Nesse mesmo sentido, encontramos a decisão proferida nos autos da Apelação Cível nº 1022389-05.2022.8.26.0482[64], julgada em

63 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.324.393. STF, Relator Ministro Gilmar Mendes, juízo monocrático, dado provimento ao recurso, julgado em 04 set. 2024, transitado em julgado em 19 out. 2024.

64 Apelação Cível nº 1022389-05.2022.8.26.0482. TJSP, Relator Desembargador Paulo Barcelos Gatti, 4ª Câmara de Direito Público, conheceram em parte do recurso da autora e, na parte conhecida, negaram provimento. Ainda, negaram provimento ao recurso da FESP e

15/09/2025, na qual foi dito que a concessão de aposentadoria especial é possível mediante a comprovação de exposição a agentes nocivos; porém, sem direito à "integralidade e paridade" se não estiverem preenchidos os requisitos das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005, nos termos do Tema nº 139. Como não havia sido cumprido o tempo de contribuição de 30 anos, manteve-se o entendimento de que os proventos deveriam ser calculados pela média e que o reajuste obedeceria às regras do RGPS.

Repisamos que, embora não haja pertinência temática para o uso desse Tema, se estivessem preenchidos todos os requisitos das emendas constitucionais, estariam configuradas as hipóteses de aposentadorias voluntárias pelas regras transitórias, não se tratando, assim, de aposentadoria especial. Ou seja, o servidor poderia postular a aposentadoria especial com média e reajuste pelo valor real se tivesse laborado o tempo normativo em atividades nocivas ou prejudiciais à saúde; ou poderia cumprir os demais requisitos das regras de transição, se tivesse ingressado no serviço público antes de 30/12/2003, daí, sim, com "integralidade e paridade". Essa é uma opção que pode ser exercida pelo servidor, sendo incabível a mistura das regras, nem mesmo por decisão judicial.

Certamente existem outras decisões judiciais desfavoráveis; porém, entendemos suficiente a amostra selecionada para a compreensão da problemática. No próximo tópico, iremos colacionar alguns casos que passaram pelo crivo do STF.

5.3 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Importante esclarecer que o STF, ao decidir sobre aposentadoria especial à luz da Súmula Vinculante nº 33, sempre se reportou à aplica-

SSPREV, julgado em 15 set. 2025, sem trânsito em julgado.

ção do artigo 57, § 1º, da Lei Federal nº 8.213/91[65].

Na Apelação/Remessa Necessária nº 1002346-34.2022.8.26.0066[66], julgado em 26/09/2023, houve a concessão de "integralidade e a paridade" pelo simples fato de que o servidor havia ingressado no serviço público antes da entrada em vigor da EC nº 41/2003, não sendo necessário o cumprimento dos requisitos de tempo de contribuição e de idade mínima, estabelecidos no artigo 6º; como tampouco, as regras dos artigos 2º e 3º da EC nº 47/05. Ocorre que, nesse caso, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo interpôs o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.502.306[67], que teve decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes em 29/05/2025, determinando-se a cassação da concessão de "integralidade e paridade" e a realização de novo julgamento com a observância das diretrizes fixadas no julgamento do Tema nº 139, segundo o qual é necessária a observância das regras transitórias especificadas nos artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. A fim de evitar confusão e/ou interpretações indevidas, pela melhor técnica, o Supremo poderia ter feito a distinção entre a hipótese de aposentadoria especial e as hipóteses das regras transitórias, consignando os seus respectivos requisitos. Ape-

65 Assim, no Agravo Regimental em Ação Rescisória, decidiu-se que: "A decisão que se pretende rescindir não diverge da orientação jurisprudencial estabelecida no Supremo Tribunal Federal à época da prolação do *decisum* rescindendo – e prevalente até a presente data – no sentido de se reconhecer a mora legislativa quanto à regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição, bem como se determinar a aplicação analógica do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91 enquanto existir lacuna normativa, a fim de garantir o direito à aposentadoria especial em razão da insalubridade ou da periculosidade de atividades exercidas pelo servidores públicos [...]". (Agravo Regimental na Ação Rescisória nº 2.512, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 29 set. 2017)

66 Apelação/Remessa Necessária nº 1002346-34.2022.8.26.0066. TJSP. Relator Desembargador Nogueira Diefenthäler, 5ª Câmara de Direito Público, julgado em 26 set. 2023, por maioria de votos, deram provimento ao recurso do autor e provimento em parte ao recurso do réu e ao reexame necessário, vencida a 3º Juíza, que declara e o 5º Juiz, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão. Sem trânsito em julgado.

67 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.502.306. STF, Relator Ministro Gilmar Mendes, juízo monocrático dando parcial provimento ao recurso, julgado em 29 mai. 2025, transitado em julgado em 29 ago. 2025.

sar disso, é possível inferir que houve a aplicação correta do Tema nº 139 e qual é, de fato, o seu posicionamento: não aceita a aposentadoria especial *reborn*.

Na Apelação Cível nº 1024433-39.2019.8.26.0405[68], o Tribunal de origem consignou que a servidora pública havia ingressado nos quadros públicos em 1993 e que, por essa razão, faria jus "à integralidade e à paridade", ainda que os requisitos para a aposentadoria tivessem sido preenchidos no ano de 2018, ou seja, posteriormente à edição das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005. Além disso, referiu que havia laborado em condições insalubres e contribuído para o RPPS por 25 anos, dando-se por cumpridos os requisitos para a inativação especial. O acórdão também foi cassado no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.357.481[69], quando o Ministro Gilmar Mendes proferiu o juízo monocrático em 27/02/2025, também porque não houve a observância integral do Tema nº 139.

Em outro julgado envolvendo o município de Ribeirão Preto, o TJSP reformou a sentença para afastar o reconhecimento dos direitos de "integralidade e paridade" ao servidor por não ter preenchido os requisitos das Emendas Constitucionais nºs 41/03 e 47/05. Houve a interposição do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.525.863[70], julgado monocraticamente em 21/11/2024 pelo Ministro Luís Roberto Barroso, negando-se seguimento em virtude da incidência das Súmulas nºs 279 e 280 do STF. Ou seja, não se analisou o mérito; contudo, o acórdão recor-

68 Apelação Cível nº 1024433-39.2019.8.26.0405. TJSP, Relator Desembargador Percival Nogueira, 8ª Câmara de Direito Público, negado provimento aos recursos, julgado em 03 mar. 2021.

69 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.357.481. STF, Relator Ministro Gilmar Mendes, juízo monocrático dando parcial provimento ao recurso, julgado em 27 fev. 2025, transitado em julgado em 06 jun. 2025.

70 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.525.863. STF, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, juízo monocrático negando seguimento ao recurso, julgado em 21 nov. 2024, trânsito em julgado em 16 dez. 2024.

rido transitou em julgado em 17/12/2024, mantendo-se o entendimento de que seriam aplicáveis as regras de média e reajuste pelo valor real.

No âmbito das Turmas Recursais da Fazenda Pública do TJSP, servidor público do município de Piracicaba pleiteava a revisão da sua aposentadoria no que tange aos proventos. Contudo, nas decisões *a quo* se confirmou a jurisprudência do STF no sentido de que os proventos da aposentadoria especial consistiriam em uma renda mensal equivalente a 100% do salário-benefício (artigo 57, § 1º), que é a "média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo" (artigo 18, inciso I, alínea "d"[71] e artigo 29, inciso II). No Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.502.125[72], o Ministro Edson Fachin negou provimento ao recurso do servidor em juízo monocrático prolatado no dia 12/09/2024, registrando que não teria sido cumprido o tempo de contribuição na data do requerimento e que os demais requisitos não poderiam ser analisados em sede recursal.

Para além dos recursos originários do TJSP, encontramos jurisprudência colegiada do STF mantendo os proventos pela média e o reajuste pelo valor real. No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.563.762/ES[73], julgado em 06/10/2025, houve o afastamento do Tema nº 1.019, porque é específico para policiais civis, sendo uma

71 Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:
I - quanto ao segurado:
[...]
d) aposentadoria especial;

72 Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.502.125. STF, Relator Ministro Edson Fachin, juízo monocrático negado provimento ao recurso, julgado em 12/09/2024, transitado em julgado em 22/11/2024.

73 No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.563.762/ES. STF, Relator Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, negado provimento ao recurso, julgado em plenário virtual no período de 26/09/2025 a 03/10/2025, sem trânsito em julgado.

situação diversa de servidor exposto a agentes insalubres; mas também, houve a aplicação do Tema nº 139, uma vez que é ônus do servidor comprovar o cumprimento dos requisitos da EC nº 47/2005.

No Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.507.595/MG[74], julgado em 01/10/2025 pelo órgão plenário, servidor público pleiteava o exame da sua inativação especial com o uso do Tema nº 1.019, restando registrada a ausência de identidade entre as premissas fáticas e jurídicas do paradigma indicado (policial civil) e o caso dos autos (auxiliar de enfermagem), o que impedia o cotejo analítico necessário para a demonstração da divergência. Todavia, a decisão deixou de examinar o recurso por falta de prequestionamento e de comprovação dos requisitos constitucionais da aposentadoria especial, não sendo possível o reexame de provas. É o que também ocorreu no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.536.506/RN[75], julgado em 13/05/2025, decidindo-se pela incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF, momento em que foi negado provimento ao recurso interposto pelo estado do Rio Grande do Norte. Isso, contudo, não habilita a utilização da decisão como precedente a fim de alegar que o STF convalidou a possibilidade de aposentadoria especial com "integralidade e paridade". Ao contrário, até o momento, a jurisprudência do Supremo tem sido firme em rechaçar a hibridização das regras de inativação.

É o que se espera do guardião da Constituição Federal...

74 Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.507.5/MG. STF, Relator Ministro Flávio Dino, Plenário, negado provimento ao recurso, julgado em plenário virtual no período de 20/06/2025 a 30/06/2025, sem trânsito em julgado.

75 Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.536.506/RN. STF, Relator Ministro Cristiano Zanin, 1ª Turma, negado provimento ao recurso, sessão virtual no período de 02/05/2025 a 12.05/2025, sem trânsito em julgado.

6. Consequências práticas da aposentadoria especial *reborn*

Dentre as maiores consequências identificadas, citamos a problemática do hibridismo inconstitucional de regras de inativação, que afeta não só os RPPS; mas também, os aposentados e os órgãos de controle externo, na medida em que o Tema nº 70 do STF impede que sejam utilizados requisitos cruzados de espécies distintas de aposentadorias. Nas ilustrações que fizemos com os quadros-resumos, fica fácil de visualizar o mundo do "deveria ser" e o mundo "factual", casuístico, no qual são utilizados precedentes do STF com desvios interpretativos. E para beneficiar quem? Não se sabe ao certo porque as decisões não contemplam os cálculos pela média, apenas autorizam o uso das regras de "integralidade e paridade" sem ter sido feito o exame cuidadoso, que poderia indicar qual o melhor benefício devido ao servidor.

Em matéria de enquadramento de servidor nas regras transitórias previstas pelas emendas constitucionais, os parâmetros e diretrizes gerais emitidos pelo Ministério da Previdência Social, conforme determinado pelo inciso II do artigo 9º[76] da Lei Federal nº 9.717/98, devem ser seguidos, também, pelo Poder Judiciário, sob pena de igualar os desiguais e ferir o princípio da isonomia. Em virtude do disposto no artigo

76 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; (grifo nosso)

9º[77] da EC 103/2019, o Tema nº 968[78] do STF conferiu *status* de lei complementar a essa lei, pois estabelece normas gerais que devem ser observadas por toda a administração pública, inclusive, pelos julgadores das demandas judicializadas.

Assim, em persistindo julgamentos tais quais aqueles demonstrados nos tópicos 5.1 e 5.2, além de gerar insegurança jurídica, estarão sendo criadas desigualdades entre iguais, que terão regras de proventos diferentes, dificultando ou, até mesmo, conflituando com aqueles que trabalham nos RPPS e que seguem as regras estabelecidas constitucio-

77 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.
§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de 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.
§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.
§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.
§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.
§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.
§ 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.
§ 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.
§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal. (Vide)
§ 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

78 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 3.788/2001 pelos demais entes federados.

nalmente para deferir ou denegar os benefícios previdenciários. Isso sem mencionar que os sistemas de informática dos RPPS são programados a partir das regras constitucionais e, ao chegar uma decisão judicial com outros critérios, os servidores não conseguem cumprir objetivamente os comandos judiciais.

Não bastasse isso, se os cálculos dos proventos com "integralidade e paridade" for mais oneroso ao erário, além de contrariar a Súmula Vinculante nº 37 do STF, poderá haver uma afetação nos cálculos atuariais (princípio inserto no caput do artigo 40 da CRFB/88, na redação dada pela EC nº 103/2019), cujas projeções foram feitas com a utilização das regras de média e de reajuste pelo valor real, ocasionando um desequilíbrio nas contas e, até mesmo, a insuficiência de ativos para a cobertura dos benefícios previdenciários. Bem assim, pode gerar uma afetação em um dos princípios fundantes dos RPPS, que é o da contributividade/retributividade, devendo-se observar o disposto no § 5º do art. 175[79] da CRFB/88, segundo o qual deve haver uma correlação entre o custeio durante a vida laboral e os benefícios concedidos na aposentadoria.

A responsabilidade pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime é relevante, na medida em que, havendo d*é*ficit por serem majorados os proventos em virtude de decisão judicial, poderá haver a incidência dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do artigo 149[80] da CRFB/88,

79 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

80 Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o

incluídos pela EC nº 103/2019, que permite sejam estabelecidas alíquotas progressivas e extraordinárias para os servidores públicos, além de medidas a cargo do ente federativo – no caso o estado ou o município que consta no polo passivo das ações judiciais –, que deverá arcar com mais recursos públicos a título de suplementação, objetivando o restabelecimento desse equilíbrio.

E isso sem mencionar no problema institucional criado com os Tribunais de Contas. A esfera controladora detém a competência constitucional de analisar o mérito administrativo das inativações, nos termos do inciso III do artigo 71 da CRFB/88. Logo, os casos que estão sendo judicializados já passaram pelo exame de legalidade e constitucionalidade e, ao decidir de modo diverso, os Tribunais de Justiça estão adentrando nessa competência exclusiva e fazendo com que os Tribunais de Contas tenham que revisar processos de inativação já julgados. E isso requer o trabalho mais intensificado das procuradorias, que não só podem, como devem, sempre, ajuizar ações anulatórias nos Juizados Especiais da Fazenda Pública ou ações rescisórias nas varas judiciais para os casos em que já houve o trânsito em julgado sem que a matéria tenha sido apreciada pelo STF.

---

dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Em suma, a aposentadoria especial *reborn* precisa parar de ser deferida pelos Tribunais de Justiça por ausência de constitucionalidade, tal como os bebês *reborn* não podem ser aceitos nos equipamentos de saúde pública do SUS por ausência de vida. Mas algo é certo e comum entre eles: causam despesas desnecessárias e geram o uso indevido da máquina pública.

7. Considerações finais

A aposentadoria especial prevista no inciso III do § 4º do artigo 40 da CRFB/1988, incluída pela EC nº 47/2005, é, inegavelmente, uma conquista dos servidores públicos. Apesar disto, não houve um esforço legislativo no sentido de dar concretude ao direito, levando o STF a se pronunciar sobre a matéria, quando entrou em vigor a Súmula Vinculante nº 33, conduzindo ao preenchimento das lacunas com o objetivo de garantir o acesso aos requisitos diferenciados que já estavam legislados para os trabalhadores privados.

Apesar da entrada em vigor da EC nº 103/2019, não houve alteração nas regras para aqueles que ingressaram em cargo efetivo antes de 31/12/2003 e que laboraram em atividades com a exposição a agentes nocivos à saúde e à integridade física. Dessa forma, o seu direito adquirido continua sendo tutelado pelas previsões constantes nos §§ 1º, 2º, 3º, 8º e 17 do artigo 40 da CRFB/1988 e no artigo 1º da LF nº 10.887/2004, e não há, assim, o que se falar em proventos com "integralidade e paridade".

A hermenêutica dos tribunais está, infelizmente, criando uma espécie distinta de aposentadoria especial, híbrida, inconstitucional, contrária aos precedentes do STF, que estão sendo interpretados aos pe-

daços e/ou de forma errônea. E isso também é um reflexo provável da ausência de estatuto jurídico único, nacional, que preveja regras claras e precisas, fáceis de consultar e que possam tirar conclusões rápidas. Enquanto isso, a judicialização, a depender de onde cair a "bola na roleta" e da atitude dos "jogadores", está gerando problemas institucionais, desigualdades, prejuízos e insegurança jurídica.

Onde tudo isso vai dar? Ainda não sabemos. Apenas guardamos a certeza de que o nosso entendimento está sendo registrado, com a intenção e a esperança de que seja compreendido e utilizado por aqueles que defendem a constitucionalidade das regras de aposentadorias.

Referências

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. *Previdência social do servidor público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BARROS, Clemilton da Silva. *A aposentadoria especial do servidor público e o mandado de injunção*. Campinas: Servanda, 2012.

BARROSO, Marcelo. *Direitos previdenciários expectados*: a segurança na relação jurídica previdenciária dos servidores públicos. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *96% dos Regimes Próprios de estados e municípios adequaram alíquotas previdenciárias*, publicado em 23 jan. 2025**.** Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2025/janeiro/96-dos-regimes-proprios-de-estados-e-municipios-adequaram-aliquotas-previdenciarias>. Acesso em: 25 jan. 2026.

BUENO, Marília Vieira. *Parecer PGE/RS nº 17.046*, de 20 dez. 2016, aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto em 28 jun. 2017.

CRUZ, Elder Boschi da. *Parecer PGE/RS nº 16.489*, de 2015, aprovado em 12 mai. 2015.

FREUDENTHAL, Sergio Pardal. *Aposentadoria especial*. São Paulo: LTR, 2000.

IPEPREV (Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul). *Cartilha Previdenciária*. Junho, 2020. Disponível em: <https://ipeprev.rs.gov.br/upload/arquivos/202011/09183157-cartilha-previdenciaria-ipe-prev-9-11-20.pdf>. Acesso em: 06 out. 2025.

_____. *Reforma Previdenciária do Estado do RS 2019/2020,* Fórum de RH 16/12/2020. Disponível em: <https://ipeprev.rs.gov.br/upload/arquivos/202101/21094000-reforma-previdenciaria-do-estado-do--rs-2019-2020.pdf?fbclid=IwAR3pYbV8CZ_jzBT2DLDkK0jiK-0QBAFG4CEeOub-W8dYtEeDgFGsLHkdGbH8>. Acesso em: 06 out. 2025.

LEITÃO, André Studart. *Aposentadoria especial doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

MARCHI, Charles de. *A aposentadoria especial no Município:* a falta de regulamentação do parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal de 1988. 1 ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parecer. *Repertório de Jurisprudência IOB*. 1ª quinzena de agosto, n. 15, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Aposentadoria especial do servidor.* 5 ed. São Paulo: LTr, 2018.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. *Previdência dos servidores públicos:* regime próprio e previdência complementar dos agentes públicos (atualização conforme a Lei Federal nº 12.618/2012 e Lei Paulista nº 14.653/2011). Leme: J. H. Mizuno, 2013.

PORTO, Valéria. *Previdência social dos servidores públicos:* regime próprio e aposentadoria complementar. Curitiba: Juruá, 2014.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. O controle da aposentadoria especial do servidor público. *In*: MOGNON, Alexander; VIEIRA, Lucia Helena (Coord.). *Regimes Próprios*: Aspectos Relevantes. 10º vol., 2016, pp. 163-189. Disponível em: <https://www.abipem.org.br/biblioteca/>. Acesso em: 26 jan. 2026.

SCHUSTER, Diego Henrique. *Aposentadoria especial:* entre o princípio da precaução e a proteção social. Curitiba: Juruá, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUSA, Marina Andrade Pires. Aposentadoria especial do servidor: controvérsias sobre a aplicação das decisões do Supremo Tribunal Federal. *In*: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios*: Aspectos Relevantes. 9º vol., 2015, pp. 290-319. Disponível em: <https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2018/11/APEPREM_ LIVRO_ MIOLO9.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da Previdência:* por que o Brasil não pode esperar? 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

ZOTTIS, Larissa Moreira; GUERREIRO, Marcelo da Fonseca. *Previdência social do servidor público ao alcance de todos*. São Paulo: LTr, 2016.

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; TONIAZZO, Daniela Wendt. Aposentadoria Especial dos Servidores Públicos: entre as omissões legislativas e os limites hermenêuticos. *In*: SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. *Previdência e Reforma em Debate:* estudos multidisciplinares sob a perspectiva do Regime Próprio. São Paulo: Ed. Lualri, 2019.

Legislações

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 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, 16 dez. 1998.

_____. *Emenda à Constituição nº 41*, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 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, 31 dez. 2003.

_____. *Emenda à Constituição nº 47,* de 05 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, 06 de jul. 2005.

_____. *Emenda à Constituição 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, 30 mar. 2012.

_____. *Emenda à Constituição nº 103*, de 13 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, 13 nov. 2019.

_____. *Emenda à Constituição nº 120*, de 05 de maio de 2022. Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias. Diário Oficial da União, 06 mai. 2022.

_____. *Emenda Constitucional nº 136*, de 09 de setembro de 2025. Altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, a fim de instituir limite para o pagamento de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e de estipular novo prazo de parcelamento especial de débitos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal com seus regimes próprios de previdência social e dos Municípios com o Regime Geral de Previdência Social; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 set. 2025.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 04 de setembro de 1942, com as alterações da Lei Federal nº 13.655, de 25 abr. 2018. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, 26 abr. 2018.

_____. *Decreto-Lei nº 5.452*, de 01 de maio 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, 09 ago. 1943.

_____. *Lei Complementar Federal nº 51*, de 20 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 23 dez. 1985.

_____. *Lei Federal nº 3.807*, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sôbre a Lei Orgânica da Previdência Social. Diário Oficial da União, 05 set. 1960.

_____. *Lei Federal 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, 25 jul. 1991; republicado 11 abr. 1996 e republicado 14 ago. 1998.

_____. *Lei Federal nº 9.717*, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalho portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30 nov. 1998.

_____. *Lei Federal nº 10.887*, de 18 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, 21 de jun. 2004.

_____. *Decreto Federal nº 53.864*, de 13 de março de 1964. Altera dispositivo do decreto nº 52.900, de 21 de novembro de 1963, modificado pelo de nº 53.402, de 9 de janeiro de 1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 mar. 1964.

_____. *Decreto Federal nº 83.080*, de 24 de janeiro de 1979. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União, 29 jan. 1979; retificado 06 fev. 1979; republicado 17 jul. 1982.

_____. *Decreto nº 2.172*, de 05 de março de 1997. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União, 06 mar. 1997; retificado 09 abr. 1997.

_____. *Decreto Federal nº 3.048*, de 06 de maio de 1999. Aprova o regulamento dos benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União, 7 mai. 1999; republicado 12 mai. 1999; retificado 18 jun. 1999

e 21 jun. 1999.

_____. Presidência da República. *Projeto de Lei Complementar nº 555*, de 22 de fevereiro de 2010. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição, que dispõe sobre a concessão de aposentadoria especial ao servidor público titular de cargo efetivo cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Brasília, DF, 2010.

_____. Senado Federal. *Projeto de Emenda à Constituição nº 54*, de 15 de outubro de 2013. Altera a redação do artigo 14 e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo da Constituição Brasileira que trata do exercício da soberania popular. Brasília, DF, 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 472*, de 28 de abril de 2009, ao qual foram apensados os PLP nº 555/2010 e PLP nº 147/2012. Regulamenta o § 4º do art. 40 da Constituição, dispondo sobre a concessão de aposentadoria a servidores públicos, nos casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Brasília, DF, 2009.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.320*, de 15 de maio de 2025. Dispõe sobre a aplicação de sanção administrativa a quem utilizar boneca do tipo "bebê reborn" ou artifício similar para obter benefícios destinados a crianças de colo e dá outras providências. Brasília, DF, 2025.

PORTO ALEGRE. *Decreto Municipal nº 17.394*, de 19 de outubro de 2011. Institui normas e procedimentos administrativos para aposentadoria especial dos servidores, no âmbito da administração centralizada, autárquica, fundacional e da Câmara Municipal, pertencentes ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Diário Oficial de Porto Alegre, 27 out. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Complementar Estadual nº 15.142*, de 05 de abril de 2018. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul - RPPS/RS - e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 06 abr. 2018.

_____. *Lei Complementar Estadual nº 15.429*, de 22 de dezembro de 2019. Altera a Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que

dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário - FUNDOPREV, e dá outras providências, e a Lei Complementar nº 15.142, de 5 de abril de 2018, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul - RPPS/RS, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, 23 dez. 2019.

Normativas infralegais

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa PRESS/INSS/ 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, 29 mar. 2022.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Portaria nº 1.467*, 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. Publicado em 30 jun. 2022.

_____. Ministério da Previdência Social (Secretaria de Previdência Social). *Instrução Normativa nº 01*, de 22 de julho de 2010. Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção (Redação dada pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014). Brasília, DF, 2010. Diário Oficial da União, 27 jul. 2010.

_____. Ministério da Previdência Social. *Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS*, de 15 de maio de 2014. Amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33. Aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS na concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal aos servidores

amparados em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33. Aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS na concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal aos servidores amparados em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Diário Oficial da União, 26 mai. 2014.

_____. Ministério da Previdência Social. *Nota Técnica nº 12.212*, de 22 de novembro de 2019. Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social dos entes federados subnacionais. Brasília, DF, 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orientação Normativa MPOG nº 16*, de 24 de dezembro de 2013, alterada pela Orientação Normativa MPOG nº 5, de 23 de julho de 2014. Esta Orientação Normativa estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) quanto aos procedimentos administrativos necessários à instrução e à análise dos processos que visam ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, aplicável por força da Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em mandado de injunção. Diário Oficial da União, 24 dez. 2013.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social. *Nota Explicativa nº 06 CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS*, de 11 de maio de 2016. Competência dos entes federativos para legislar sobre aposentadoria especial de seus servidores: aplicação do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998. Brasília, DF, 11 mai. 2016.

Jurisprudências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Súmula Vinculante nº 33*. Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de

lei complementar específica. Diário Oficial da União, 24 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Súmula Vinculante nº 37*. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia. Diário de Justiça Eletrônico, 24 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Súmula nº 282*. É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada. Aprovação, 13 dez. 1963.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Súmula nº 356*. O ponto omisso da decisão, sôbre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento. Aprovação, 13 dez. 1963.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104/DF*, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgada em 26 set. 2007. Diário de Justiça Eletrônico, 09 nov. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 721/DF*, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 30 ago. 2007. Diário de Justiça Eletrônico, 30 nov. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 758/DF*, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 01 jul. 2008. Diário de Justiça Eletrônico, 26 set. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 788/DF*, Relator Ministro Carlos Britto, julgado em 15 abr. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, 08 mai. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 795/DF,* Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 15 abr. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, 08 mai. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 796/DF*, Relator Ministro Carlos Britto, julgado em 15 abr. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, 08 mai. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 1.832/DF*, Ministra Relatora Cármen Lúcia,

julgado em 24 mar. 2011. Diário de Justiça Eletrônico, 18 mai. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 1.898. Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 16 mai. 2012. Diário de Justiça Eletrônico, 1º jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Embargos de Declaração no Mandado de Injunção nº 1.148/DF*, Relatora Ministra Rosa Weber, julgado em 29 mai. 2013. Diário de Justiça Eletrônico, 20 ago. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 575.089/RS, Tema nº 70: Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 10 set. 2008. Diário de Justiça Eletrônico, 24 out 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 590.260/SP*, Tema nº 139: Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 24 jun. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, 04 ago. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 630.501/RS*, Tema nº 334: Para o cálculo da renda mensal inicial, cumpre observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das condições legais para a aposentadoria, respeitadas a decadência do direito à revisão e a prescrição quanto às prestações vencidas. Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 21 fev. 2013. Diário de Justiça Eletrônico, 26 ago. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário com Agravo nº 664.335*, Tema nº 555: I - O direito à aposentadoria especial pressupõe a efetiva exposição do trabalhador a agente nocivo a

sua saúde, de modo que, se o Equipamento de Proteção Individual (EPI) for realmente capaz de neutralizar a nocividade, não haverá respaldo constitucional à aposentadoria especial; II - Na hipótese de exposição do trabalhador a ruído acima dos limites legais de tolerância, a declaração do empregador, no âmbito do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), da eficácia do Equipamento de Proteção Individual (EPI), não descaracteriza o tempo de serviço especial para aposentadoria. Ministro Relator Luiz Fux, julgado em 04 dez. 2014. Diário de Justiça Eletrônico, 12 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 797.905/SE*, Tema nº 727: Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar mandado de injunção referente à omissão quanto à edição da lei complementar prevista no art. 40, § 4º, da Constituição de 1988. Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 15 mai. 2014. Diário de Justiça Eletrônico, 29 mai. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 954.408/RS, Tema nº 888: É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna). Relator Ministro Teori Zavascki, julgado em 14 abr. 2014. Diário de Justiça Eletrônico, 22 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário nº 1.014.286/SP, Tema nº 942: Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar

dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República. Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 17 mai. 2021. Diário de Justiça Eletrônico, 09 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 1.007.271/PE*, Tema nº 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. Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 02 jun. 2025. Diário de Justiça Eletrônico, 11 jun. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 1.162.672/SP*, Tema nº 1.019: O servidor público policial civil que preencheu os requisitos para a aposentadoria especial voluntária prevista na LC nº 51/85 tem direito ao cálculo de seus proventos com base na regra da integralidade e, quando também previsto em lei complementar, na regra da paridade, independentemente do cumprimento das regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/05, por enquadrar-se na exceção prevista no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, na redação anterior à EC 103/19, atinente ao exercício de atividade de risco. Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 04 set. 2023. Diário de Justiça Eletrônico, 25 out. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Agravo Regimental nos Embargos de Divergência no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.507.595/MG*. Relator Ministro Flávio Dino, Plenário, julgado em plenário virtual no período de 20/06/2025 a 30/06/2025, sem trânsito em julgado. Diário de Justiça Eletrônico, 25 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Agravo Regimental na Ação Rescisória nº 2.512/DF*, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 30 jun. 2017. Diário de Justiça Eletrônico, 29.09.2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.536.506/RN*. Relator Ministro

Cristiano Zanin, sessão virtual no período de 02/05/2025 a 12.05/2025. Diário de Justiça Eletrônico, 16 mai. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.563.762/ES*. Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em plenário virtual no período de 26/09/2025 a 03/10/2025. Diário de Justiça Eletrônico, 07 out. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.098.257/PR*, Relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 05 jun. 2018. Diário de Justiça Eletrônico, 20 ago. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.324.393,* Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 04 set. 2024. Diário de Justiça Eletrônico, 06 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.502.125*. Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 12 set. 2024. Diário de Justiça Eletrônico, 22 set. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.525.863*. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 21 nov. 2024. Diário de Justiça Eletrônico, 25 nov. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.357.481*. Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 27 fev. 2025. Diário de Justiça Eletrônico, 24 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.502.306*. Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 29 mai. 2025. Diário de Justiça Eletrônico, 02 jun. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). *Recurso Especial nº 2.082.072/RS*, Tema 1090: I - A informação no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) sobre a existência de equipamento de proteção individual (EPI) descaracteriza, em princípio, o tempo especial, ressalvadas as hipóteses excepcionais nas quais, mesmo diante da comprovada proteção, o direito à contagem especial é reconhecido. II - Incumbe ao autor da ação previdenciária o ônus de comprovar: (i) a ausência de adequação ao risco da atividade; (ii) a inexistência ou irregularidade do certificado de conformidade; (iii) o descumprimento das normas de manutenção, substituição e higienização; (iv) a ausência ou insuficiência de orientação e treinamento sobre o uso adequado, guarda e conservação; ou (v) qualquer outro motivo capaz de conduzir à conclusão da ineficá-

cia do EPI. III - Se a valoração da prova concluir pela presença de divergência ou de dúvida sobre a real eficácia do EPI, a conclusão deverá ser favorável ao autor. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 09 abr. 2025. Diário de Justiça Eletrônico, 22 abr. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Sexta Turma). *Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.005.028/RS*, Relator Ministro Celso Limongi, julgado em 17 fev. 2009. Diário de Justiça Eletrônico, 02 mar. 2009.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (5ª Turma Especial). *Apelação Cível nº 201251010402070*, Relator Desembargador Marcus Abraham. Diário de Justiça, 24 fev. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (3ª Câmara Cível). *Apelação Cível nº 5003389-09.2021.8.21.0034*. Relatora Desembargadora Matilde Chabar Maia, julgado em 20 fev. 2025. Diário de Justiça, 27 fev. 2025.

_____. Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). *Apelação Cível nº 5004890-10.2015.8.21.0001*, Relator Desembargador Diego Carvalho Locatelli, juízo monocrático proferido em 04 ago. 2025. Diário de Justiça, 04 ago. 2025.

_____. Tribunal de Justiça (1ª Turma Recursal da Fazenda Pública). *Recurso Inominado Cível nº 5001378-43.2021.8.21.0119*. Relatora Juíza de Direito Quelen Van Caneghan, julgado em 25/03/2025. Diário de Justiça, 08 abr. 2025.

_____. Tribunal de Justiça (1ª Turma Recursal da Fazenda Pública). *Recurso Inominado nº 5000149-54.2022.8.21.0138*. Relatora Quelen Van Caneghan, julgado em 28 fev. 2025. Diário de Justiça, 06 mar. 2025.

_____. Tribunal de Justiça (2ª Turma Recursal da Fazenda Pública). *Recurso Inominado Cível nº 5001127-20.2021.8.21.0153*. Relator do Acórdão Juiz de Direito Daniel Henrique Dummer, julgado em 18 mar. 2025. Diário de Justiça, 27 mar. 2025.

_____. Tribunal de Justiça (3ª Turma Recursal da Fazenda Pública). *Recurso Inominado Cível nº 5131033-68.2020.8.21.0001*, Relator do Acórdão Juiz de Direito Alan Tadeu Soares Delabary Junior, julgado em 27 set. 2024. Diário de Justiça, 01 out. 2024.

_____. Tribunal de Justiça (3ª Turma Recursal da Fazenda Pública). *Recurso Inominado nº 0024848-26.2021.8.21.9000*. Relatora Desembargadora Lílian Cristiane Siman, julgado em 27 set. 2024, trânsito em julgado em 16 dez. 2024. Diário de Justiça, 06 nov. 2024.

_____. Tribunal de Justiça (3ª Turma Recursal da Fazenda Pública). *Recurso Inominado nº 5131795-84.2020.8.21.0001*. Relator do acórdão Juiz de Direito Alan Tadeu Soares Delabary Junior, julgado em 25 abr. 2025. Diário de Justiça, 29 abr. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (4ª Câmara de Direito Público). *Apelação Cível nº 1022389-05.2022.8.26.0482*. Relator Desembargador Paulo Barcelos Gatti, julgado em 15 set. 2025, sem trânsito em julgado.

_____. Tribunal de Justiça (5ª Câmara de Direito Público). *Apelação/Remessa Necessária nº 1002583-13.2024.8.26.0482*. Relator Desembargador Nogueira Diefenthaler, julgado em 26 set. 2025, trânsito em julgado em 15 nov. 2025. Diário de Justiça, 01 out. 2025.

_____. Tribunal de Justiça (5ª Câmara de Direito Público). *Apelação/Remessa Necessária nº 1002346-34.2022.8.26.0066*. Relator Desembargador Nogueira Diefenthäler, julgado em 26 set. 2023, sem trânsito em julgado.

_____. Tribunal de Justiça (8ª Câmara de Direito Público). *Apelação Cível nº 1024433-39.2019.8.26.0405*. Relator Desembargador Percival Nogueira, julgado em 03 mar. 2021, sem trânsito em julgado.

_____. Tribunal de Justiça (11ª Câmara de Direito Público). *Apelação Cível nº 1019525-82.2023.8.26.0506*. Relator Desembargador Márcio Kammer de Lima julgado em 26 set. 2025, trânsito em julgado em 14 nov. 2025. Diário de Justiça, 30 set. 2025.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

5

Por Que a Previdência é Capitalizada?

O capítulo sustenta que, no RPPS, a "capitalização" não é apenas uma preferência de política pública, mas a consequência operacional mais coerente do desenho constitucional que impõe caráter contributivo e equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40), o que exige tratar a previdência como um compromisso intertemporal, com mensuração de passivos e formação/gestão de ativos (inclusive à luz do art. 249). Para isso, o texto organiza o debate distinguindo repartição (PAYG), capitalização (funded) e pré-financiamento (pre-funding), afastando confusões comuns (p. ex., capitalização não é sinônimo de "conta individual" nem implica "privatização"), e reconstrói a genealogia normativa do art. 40 desde a EC 20/1998 até a EC 103/2019, mostrando o adensamento do dever de solvência e de governança. Em seguida, conecta a tese ao regime fiscal da LRF, destacando o risco de *crowding out* da capacidade estatal quando a despesa com inativos pressiona a DTP, e agrega argumentos econômicos (suavização do custeio, transparência do passivo, disciplina de ALM e diversificação de riscos), sem ocultar objeções como custo de transição e riscos político-institucionais, defendendo, por fim, que a alternativa viável é uma capitalização progressiva e parcial, por etapas, inspirada em lições comparadas de arquiteturas multipilares.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Por Que a Previdência é Capitalizada?** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 202-229. ISBN 978-65-979127-0-4.

.

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Formado em Administração Pública, Engenharia e Direito, é especialista em Auditoria, mestre em Economia e Doutor em Direito Financeiro. É autor de dezenas de livros e artigos. Foi servidor do Banco Central e do Congresso Nacional. Atualmente é membro do CNRPPS, do CONAPREV, coordenador pedagógico do Curso de Certificação da Abipem e Conselheiro-Substituto no TCE-SP.

Por Que a Previdência é Capitalizada?

1. Introdução

A discussão sobre se a Previdência Social deve ser capitalizada costuma ser tratada como escolha de política pública. Para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), porém, a margem para a escolha é menos voluntarista: a Constituição descreve um **regime** cuja identidade é **contributiva** e orientada ao **equilíbrio financeiro e atuarial**. Não se trata, pois, de mero pagar de benefícios no presente, em um típico encontro de fluxo de caixa, mas de conceber um arranjo capaz de honrar obrigações futuras com previsibilidade, transparência e estabilidade intergeracional. Tal conjuntura é juridicamente vinculante, constituindo dever objetivo do gestor.

Intitular esse arranjo "capitalização" significa, em nosso contexto, reconhecer a necessidade de **formação de reservas e ativos**, ainda que parcialmente, que funcionem como contrapeso ao envelhecimento populacional, imunizando a obrigação previdenciária à maturação do quadro de servidores e às inevitáveis flutuações de arrecadação. Capitalizar é menos um "modelo financeiro" e mais um desdobramento operacional do próprio dever de equilibrar os orçamentos, pois quando se precifica o passivo previdenciário a valor presente e se exige consistência intertemporal entre benefícios prometidos e fontes de custeio, surge a exigência prática de acumular recursos e gerir ativos compatíveis com o horizonte de obrigações.

Não é descrever um ideal abstrato e almejado, mas responder a uma pergunta de pragmática: **como dar concretude ao art. 40** em ambiente de pressão fiscal, bônus demográfico e competição institucional pelo bolo orçamentário, diante de políticas públicas de apelo mais imediato? A hipótese central deste capítulo é que a capitalização — entendida como *pré-funding* paulatino, ainda que parcial, com governança e disciplina fiscal — é o caminho mais coerente com o desenho constitucional do RPPS, reduzindo o risco de que o custo dos inativos se converta em

estrangulamento de compressão permanente na capacidade estatal de manter e renovar a força de trabalho ativa. Essa coerência não elimina dificuldades (transição, risco de gestão, custos políticos), mas oferece uma moldura realista, posto que é dotado de forte sentido econômico e constitui um **projeto intergeracional** válido e apto a articular etapas com ganhos mesmo antes de atingir o sonhado equilíbrio atuarial.

2. O que capitalização é, e o que não é

Falar que um regime previdenciário é "capitalizado" é, antes de tudo, falar de **método de financiamento**, ou em qual ritmo o sistema custeio o benefício ao longo do tempo. Não necessariamente há reflexo na **fórmula de benefício**, ou como o valor do benefício é fixado. Esse discernimento é fundamental para evitar confusões recorrentes no debate brasileiro: um sistema **de benefício definido (BD)** pode ser **capitalizado** ou **em repartição (PAYG[1])**; e um sistema **de contribuição definida (CD)** pode ser **capitalizado "real"**, com ativos financeiros jurídica e institucionalmente apartados, ou **"nominal"**, em que há tão somente uma escrituração contábil dedicada[2].

2.1. Repartição (PAYG) x capitalização (funded) x pré-financiamento (pre-funding)

No modelo **PAYG**, as contribuições arrecadadas hoje complementadas por recursos oriundos do Tesouro patrocinador suportam integralmente os benefícios pagos período a período. Em linguagem econômica, o regime depende, estruturalmente, do **fluxo de caixa corrente** e da relação entre contribuintes e beneficiários. Na literatura comparada, a caracterização típica do PAYG é a de um arranjo **não lastreado por ativos previdenciários segregados**, em que benefícios vencidos são pagos "do orçamento geral" do patrocinador público[3].

1 "Pay As You Go", ou "pague conforme segue", expressão usual do mercado, motivo pelo qual a mantivemos em inglês. Corresponde à repartição simples.

2 Veja, por exemplo, as definições da OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/2025/11/pensions-at-a-glance-2025_76510fe4/full-report/mandatory-earnings-related-pensions_fdd73e40.html

3 Página 3 do estudo da OCDE. PONDS, Eduard; SEVERINSON, Clara; YERMO, Juan. **Funding in public sector pension plans: international evidence**. Paris: OECD Publishing, 2011. (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pen-

Já a **capitalização (*funded*)** pressupõe a existência de **ativos previdenciários**, há contabilização não somente de passivos, mas também de "ativos" do regime, destinados, com maior ou menor grau de segregação jurídica, a cobrir as obrigações do plano. A descrição internacional usual enfatiza que, em arranjos capitalizados, há uma entidade ou patrimônio segregado que **titula juridicamente os ativos** em nome dos participantes e em função do passivo previdenciário (PONDS; SEVERINSON; YERMO, op. cit., p. 9).

Entre os dois polos há uma noção operacional relevante, qual seja o **pré-financiamento (*pre-funding*)**. Em síntese, *pre-funding* significa a antecipação dos custos, fazendo com que as promessas previdenciárias tenham de ser suportadas, desde logo, **no momento em que o direito é acumulado**, e não apenas quando o benefício é pago décadas depois[4]. A partir desse ângulo, a capitalização pode ser compreendida como a forma institucional mais nítida de *pre-funding*. Tal metodologia, entretanto, não é única, posto que também existem soluções intermediárias, como **fundos de reserva ("*buffer funds*")** e **capitalização parcial**, que reduzem a dependência do orçamento corrente sem exigir uma migração instantânea para custeio integral.

2.2. Fórmula do benefício não se confunde com forma de financiamento (BD, CD, pontos e CDN)

Em verdade temos uma divisão em grandes grupos dos planos. **BD** descreve uma série de esquemas em que a regra de cálculo do benefício é pré-definida, tais como naqueles em que a taxa de reposição é vinculada ao salário e ao tempo de contribuição, enquanto **CD** descreve esquemas baseados na noção de equilíbrio das contas, em regra, individualmente tomadas, em que são acumuladas contribuições durante a carreira para financiar a aposentadoria. Os esquemas **DB** podem ser

sions, n. 8). DOI: 10.1787/5kgcfnm8rgmp-en. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/05/funding-in-public-sector-pension-plans_g17a1fa4/5kgcfnm8rgmp-en.pdf\>

. Acesso em: 7 fev. 2026.

4 A noção de pre-funding (custos suportados quando os direitos são acumulados) e a contraposição com esquemas PAYG aparecem de forma direta na discussão da OECD sobre financiamento de planos públicos (PONDS; SEVERINSON; YERMO, op. cit.).

financiados por PAYG, por capitalização, ou por uma combinação de ambos; já os esquemas de CD podem ser capitalizados com ativos reais ou meramente nominalmente.

Há, entretanto, esquemas de certa forma mistos:

- **Pontos**: o segurado acumula pontos (unidades de medida de direito) ao longo da carreira; o benefício resulta do número de pontos multiplicado por um valor do ponto. Em países onde existem, esses esquemas têm sido **PAYG**, ou seja, a conta é essencialmente uma métrica de direito, não um cofre de ativos[5].
- **Contribuição Definida Nominal**: há uma "conta individual" meramente contábil, e, nela, o saldo cresce por regras de indexação que, com o advento da aposentadoria, converte-se em renda por um fator atuarial. Ela se parece com a CD na forma, mas pode operar como **PAYG** no custeio.

A consequência é direta para o RPPS: capitalizar não significa, necessariamente, adotar contas individuais ou privatizar a previdência, mas significa comprometer-se com uma trajetória de custeio e acumulação de ativos que dê suporte ao dever de sustentabilidade intertemporal.

2.3. Capitalização no RPPS: sentido normativo mínimo

No Brasil, o ponto de ancoragem jurídico do debate remonta ao caput do art. 40, que descreve o RPPS como **contributivo** e solidário, bem como exige **critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**. Tal comando não define, sozinho, um "modelo puro", mas cria uma obrigação de resultado: compatibilizar promessas e custeio no tempo, de modo verificável.

> 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. (CF/88 com a redação

5 Veja: https://www.oecd.org/en/publications/2025/11/pensions-at-a-glance-2025_76510fe4/full-report/mandatory-earnings-related-pensions_fdd73e40.html .

da EC 103/2019)

A densificação infraconstitucional reforça esse sentido. A Portaria MTP nº 1.467/2022 estrutura a avaliação atuarial e o plano de custeio, e trata a lógica atuarial explicitamente com linguagem típica de custeio parcial ou total. Por exemplo, ao disciplinar o custeio, admite a diferenciação por **massa** e menciona expressamente a hipótese de segregação com **Fundo em Repartição** e **Fundo em Capitalização**; e, no glossário técnico, define projeções atuariais considerando o fluxo de benefícios "calculados pelo **regime financeiro de capitalização**"[6].

Isso permite propor, para fins deste capítulo, um **conceito operacional** suficiente e juridicamente aderente para capitalização no RPPS*: é a estratégia institucional de pré-financiamento — total ou parcial — que combina plano de custeio (normal e suplementar), gestão de ativos garantidores e regras de equacionamento, de modo a reduzir a dependência do orçamento corrente e a satisfazer, ao longo do tempo, o equilíbrio financeiro e atuarial exigido constitucionalmente*[7].

2.4. O que "capitalização" não é

Antes de avançar para os argumentos constitucionais e fiscais que sustentam a opção pela capitalização, convém afastar três equívocos conceituais que frequentemente contaminam o debate. Em geral, eles surgem quando se confunde **financiamento** com **forma de cálculo do benefício**, quando se atribui à capitalização uma promessa implícita de solução sem custo, ou quando se trata a transição institucional como um salto binário entre dois modelos puros. Dessa, forma, "capitalização" não é:

1. **sinônimo de "conta individual"**: pode haver capitalização **coletiva** (um fundo único) e solidariedade no desenho; o que muda é o método de financiamento e governança do ativo-passivo.

6 Portaria MTP 1467/2022, ANEXO VI, Art. 2º, inciso XXXV ("projeções atuariais").

7 A moldura constitucional do RPPS (caráter contributivo/solidário e exigência de equilíbrio financeiro e atuarial) e a disciplina técnica da Portaria 1.467/2022 (plano de custeio, segregação por fundos, projeções atuariais sob "regime financeiro de capitalização") sustentam esse conceito operacional.

2. **sinônimo de "custo zero"**: há custos de transição e riscos de mercado; a discussão correta é de **alocação de riscos**, demográfico, fiscal e financeiro, por exemplo, e não de panaceia atuarial[8].
3. **"tudo ou nada"**: capitalização parcial (seja com fundos de compensação, segregação de massas ou custeio progressivo) já altera a trajetória de risco e a pressão sobre o caixa, tema que será retomado adiante quando se defender há ganhos fiscais e sociais relevantes.

3. Genealogia do art. 40, caput da CF/88

3.1. 1988: um dispositivo sobre *aposentadoria*, não sobre *custeio*

Na redação originária da Constituição de 1988, o art. 40 não descrevia um regime previdenciário; descrevia, antes, hipóteses e modalidades de aposentadoria do servidor ("O servidor será aposentado: …"), respeitando a tradição histórica para o dispositivo. A arquitetura textual já denunciava que o centro de gravidade de então era o direito ao benefício e seus requisitos, e não a engenharia financeira do custeio.

Do ponto de vista dogmático, isso ajuda a explicar por que, na prática e por muitos anos, a inatividade foi tratada como uma obrigação orçamentária recorrente, com baixa visibilidade de "passivo previdenciário" em sentido estrito. Não se concebia um compromisso mensurável e financiável por um arranjo de ativos e contribuições. É dizer, havia previdência enquanto macro função estatal, mas o texto constitucional era desprovido de um paradigma explícito de financiamento.

O mesmo se observou em constituições passadas e a razão de tal despreocupação era – com o sói acontecer – o fenômeno social subjacente, que tinha características demográficas amplamente favoráveis para a prestação do serviço: alta natalidade associada a baixa expectativa de

8 Sobre a migração entre sistemas PAYG para capitalizados, veja: WORLD BANK. Transition: paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions. Washington, DC: World Bank, 2005. (World Bank Pension Reform Primer Series). Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e9c47c86-59b1-565c-8989-04b052a09469. Acesso em: 7 fev. 2026.

vida.

3.2. 1998: o giro semântico-normativo da EC 20

O ponto de inflexão é a Emenda Constitucional nº 20/1998. Pela primeira vez, o caput do art. 40 deixa de começar com "O servidor será aposentado" e passa a afirmar que "é assegurado regime de previdência de caráter contributivo", devendo observar "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial".

Esse deslocamento não é apenas ideológico ou redacional. De se reconhecer três consequências diretas:

1. Contributividade como regra estruturante. A Constituição passa a exigir que o RPPS seja financiado por contribuições (sem transparecer com clareza quem o sujeito passivo), e não apenas por uma lógica de "custeio do Tesouro" como variável residual.
2. Equilíbrio financeiro e atuarial como vetor de racionalidade intertemporal. Ao constitucionalizar o equilíbrio atuarial, o texto dá centralidade ao tempo. Benefícios são obrigações diferidas e de longo prazo, motivo pelo qual seu custeio deve ser analisado com técnicas que comparem fluxos futuros (benefícios) e fontes futuras (contribuições), com regras de atualização e hipóteses biométricas, sociais e econômicas.
3. Abertura explícita à formação de fundos e reservas. A mesma EC 20/1998 introduz o art. 249 nas Disposições Constitucionais Gerais, autorizando a constituição de fundos integrados por contribuições, bens, direitos e ativos com o objetivo de assegurar recursos para pagamento de proventos e pensões. Com isso, há um enunciado constitucional diretamente compatível com a lógica de capitalização real, com acumulação de ativos.

A ponte para a capitalização é esse binômio, o caráter contribuitivo e o equilíbrio atuarial, que, entretanto, não equivalem, por si só, a imposição de *um modelo único* de financiamento. Contudo, há uma propulsão para que o sistema encontre soluções consistentes com o pré-financiamento (fundos, reservas e fundos de oscilação) sempre que (i) a demografia se deteriora, (ii) a volatilidade fiscal cresce, ou (iii) a magnitude do passivo implícito torna politicamente instável a elevação contínua

das alíquotas correntes.

A Constituição de 1998 tornou juridicamente exigível a conduta objetiva do gestor, tendente a conhecer a previdência como uma relação ativo-passivo distribuída entre sucessivos orçamentos, e não como simples rubrica de despesa anual.

3.3. 2003: solidariedade e alargamento da base contributiva

A Emenda Constitucional nº 41/2003 aprofundou a racionalidade da capitalização ao explicitar que o regime terá caráter "contributivo e solidário", prevendo contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, sempre debaixo do postulado do equilíbrio financeiro e atuarial.

Duas leituras são importantes aqui:

- A solidariedade não nega capitalização. Ela qualifica o desenho distributivo do regime, ou seja, quem suporta riscos e custos e em qual medida, mas não elimina — e reforça — a necessidade de mecanismos de capitalização que estabilizem a trajetória do sistema em horizontes longos.
- Contribuição de inativos e pensionistas é uma clara resposta de sustentabilidade. Ao inserir expressamente esses grupos no circuito contributivo do RPPS, o constituinte derivado sinaliza que a sustentabilidade não pode depender de uma única geração nem de uma única fonte Tesouro.

3.4. 2019: consolidação e dever de governança do equilíbrio

A Emenda Constitucional nº 103/2019 consolida a arquitetura do caput em sua forma atual. O art. 40 passa a escolher e enunciar diretamente "o regime próprio de previdência social". Não se está diante de um direito, portanto, mas de um regime, que será dotado de caráter contributivo e solidário, com contribuições do ente, ativos, aposentados e pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

A reforma sublinha a "constitucionalização operacional" do equilíbrio ao prever que lei complementar federal disporá, entre outros aspectos, o modelo de arrecadação, a aplicação e utilização dos recursos, a definição de equilíbrio financeiro e atuarial, as condições para instituição do fundo previdenciário do art. 249 e os mecanismos de equacionamento do déficit atuarial.

Aqui, o texto constitucional deixa claro que equilíbrio atuarial não é uma proclamação abstrata: ele depende de instituições, regras de gestão, fundos, parâmetros de equacionamento e mecanismos de responsabilização — elementos que dialogam diretamente com a viabilidade de um regime capitalizado.

3.5. O que essa genealogia prova

O percurso desde 1988 até 2019 mostra uma transição nítida. De um art. 40 centrado em regras de aposentadoria até um art. 40 centrado em arquitetura de custeio, métrica de solvência, equilíbrio financeiro-atuarial e instrumentos para adquirir tal estado: fundos, regras gerais, equacionamento.

Talvez isso não signifique que o texto constitucional imponha, com exclusividade, um "modelo puro" de capitalização do tipo antecipado "pre-funding" em sentido técnico-atuarial. Mas significa, com boa força interpretativa, que a Constituição constituiu o RPPS como projeto intertemporal de solvência, no qual mecanismos de acumulação de ativos deixam de ser "opção gerencial" e passam a ser linguagem institucional natural para cumprir o comando do equilíbrio atuarial.

4. Capitalização como disciplina orçamentária (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal condiciona a discussão previdenciária acerca do dever objetivo de capitalizar para dentro do regime jurídico orçamentário. Há uma obrigação de o ente a tratar o custo dos benefícios — especialmente de inativos e pensionistas — como parte da **despesa total com pessoal (DTP)**, submetendo-o a limites percentuais da **receita corrente líquida (RCL)**. Trata-se da disciplina constante do art. 18.

> Seção II Das Despesas com Pessoal
>
> Subseção I Definições e Limites
>
> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (LRF)

Com isso, o gasto previdenciário deixa de ser uma questão material e passa a constar, em métrica fiscal, o mesmo espaço que a folha dos ativos. É nesse ponto que a capitalização se apresenta como **uma técnica de organização do financiamento,** não uma saída milagrosa, mas uma estratégia para mitigar a dependência do caixa corrente e estabilizar o custo intergeracional.

O ponto de partida é conceitual e normativo. A LRF define DTP como o somatório dos gastos com **ativos, inativos e pensionistas**, abrangendo vencimentos, vantagens, subsídios, **proventos**, reformas e **pensões**, além de **encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência**. Isso importa porque, no plano jurídico-fiscal, a aposentadoria exclui o servidor da folha do órgão, mas não dos compromissos financeiros do Estado. Ele continua compondo o agregado que será confrontado com os limites legais. Em Estados e Municípios, o limite global é de **60% da RCL**. Nada obstante, graves consequências já são percebidas quando o percentual prudencial é alcançado, **57% da RCL**, ou mesmo o limite de alerta, **54% da RCL**[9].

Daí decorre o mecanismo de compressão, ou de "*crowding out*". **Se a folha de inativos cresce**, a margem fiscal para sustentar e recompor a força de trabalho ativa encolhe na mesma proporção, porque ambos

9 Disciplina jurídica dos artigos 19, 22, p.ú. e 59, §1º, respectivamente.

competem pelo mesmo limite. A intuição pode ser mostrada com um exemplo simples: se um município já opera perto do seu limite (por exemplo, a DTP em 58% da RCL, acima do limite prudencial e próximo ao teto de 60%), a elevação da despesa com benefícios pode empurrá-lo para a zona em que **a reposição de pessoal passa a ser juridicamente bloqueada**.

Se a DTP excede **95% do limite** (o chamado "limite prudencial"), a LRF veda, entre outras medidas, **criação de cargos** e **provimento/contratação**, ressalvando apenas a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento **nas áreas de educação, saúde e segurança**. Na prática, portanto, quanto mais o ente se aproxima dessa faixa, mais verdadeiro se torna o enunciado de que "cada novo inativo consome espaço fiscal" e torna a reposição — sobretudo fora das áreas excepcionadas — uma operação proibida ou altamente onerosa do ponto de vista jurídico e político.

A LRF também está atenta às soluções cosméticas da questão, uma vez que **reconhece a lógica de um financiamento mais autônomo do RPPS**. De um lado, ao disciplinar a apuração dos limites, ela admite que não sejam computadas, para fins de verificação do teto, as despesas com inativos e pensionistas **na parcela custeada** por receitas como: **contribuições dos segurados**, **compensação previdenciária** e **transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial**. De outro lado, ela expressamente **proíbe** deduzir do cômputo a parcela custeada com recursos aportados para **cobertura do déficit financeiro** do regime.

Há coerência com a ideia de capitalização como disciplina: é legítimo e até incentivado estruturar um arranjo em que parte relevante do benefício seja sustentada por receitas previdenciárias próprias e planejadas, mas não é aceitável custear folga no limite por aportes extraordinários para cobrir insuficiências de curto prazo.

Por fim, a repartição do limite também impede a simples "migração" do problema. A LRF determina que Poderes e órgãos apurem, de forma segregada, a integralidade das despesas com inativos e pensionistas **dos seus respectivos quadros**, mesmo que o custeio esteja a cargo de outro Poder ou órgão. Isso reforça a leitura de que o gasto previdenciário é um **custo institucional** que precisa ser enfrentado com desenho e governança (inclusive de ativos), e não deslocado contabilmente.

Em síntese, o argumento pode ser articulado da seguinte maneira: **a LRF transforma o envelhecimento do quadro e o desenho previdenciário em variável de capacidade estatal**. Em regimes pouco capitalizados ou em que há baixa acumulação, o crescimento dos benefícios pressiona paulatinamente o caixa corrente, acionando o limite da DTP simultaneamente; aproximando-se dos limites, a legislação impõe travas automáticas à expansão e, em muitos casos, à reposição de pessoal.

Já a capitalização — ainda que parcial — funciona como uma tecnologia de financiamento e governança que **antecipa custeio**, organiza a transição e reduz a probabilidade de o gasto previdenciário "invadir" o orçamento corrente de modo abrupto, degradando a capacidade de prestação de serviços públicos. A LRF não "nomeia" a capitalização, mas **estrutura um incentivo jurídico-fiscal típico de regime *pre-funded***: só desonera o limite de pessoal naquilo que é custeado por **receitas previdenciárias próprias e por instrumentos de equilíbrio atuarial**, e não por aportes de curto prazo para cobrir insuficiência financeira.

5. Experiência internacional comparada

A literatura comparada tende a tratar como casos-referência os sistemas que **diversificam fontes de financiamento e riscos** por meio de arranjos com três esteios: um pilar **público** (muitas vezes PAYG, com função de base/seguro social) combinado com um pilar **capitalizado** (ocupacional, individual obrigatório ou poupança compulsória) e, por fim, poupança voluntária **complementar**. A própria descrição institucional dos países pela OCDE frequentemente assume essa gramática de "pilares" como forma de apresentar desenho, cobertura e sustentabilidade.

5.1. Estados Unidos – Previdência Complementar

O primeiro pilar norte-americano é o **Social Security (OASDI)**, financiado por **tributação sobre folha** (*payroll tax*) e operado via **trust funds** (OASI e DI). Em termos de regime financeiro, temos um programa sustentado por um fluxo de contribuições dedicadas, com receitas depositadas nos fundos e despesas pagas a partir deles, embora a lógica predominante seja **PAYG**, ainda que existam **reservas** investidas

em títulos do Tesouro. Daí temos um desenho "parcialmente pré-financiado", sem ser um fundo de mercado[10].

O segundo e o terceiro pilares são, tipicamente, **planos ocupacionais e poupança individual**, geralmente no imposto de renda ou diretamente em folha[11], com financiamento capitalizado e risco de mercado mais explícito. A arquitetura institucional aqui é simples: mesmo quando o pilar público é essencialmente PAYG, o sistema "se completa" com capitalização relevante, distribuindo a proteção entre seguro social e acumulação de ativos.

Ainda que o PAYG ocupe a base, a robustez sistêmica cresce quando há um componente capitalizado relevante, posto que reduz a dependência do caixa corrente — sobretudo em cenários de pressão demográfica e fiscal[12].

5.2. Canadá - Capitalização

O **Canada Pension Plan (CPP)** é um caso particularmente útil para o debate brasileiro porque ele é frequentemente descrito como um arranjo **híbrido**: um seguro social contributivo, com disciplina atuarial rígida, e **acumulação relevante de ativos** para estabilização de longo prazo. A sustentabilidade do CPP é periodicamente escrutinada por **relatórios atuariais trienais** preparados pelo atuário-chefe no âmbito do arcabouço legal do plano[13].

10 Veja: https://www.ssa.gov/news/en/press/how-is-social-security-financed.html.

11 É um plano de previdência complementar patrocinado pelo empregador, com benefícios fiscais, onde o trabalhador aplica parte do salário para a aposentadoria, conhecido como 401(k), e previdências privadas individuais com benefícios fiscais, semelhantes ao PGBL/VGBL brasileiro, sem qualquer vínculo com empregador, conhecidos como IRA (*Individual Retirement Account*).

12 Exposição baseada em: CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES. **Understanding the Social Security Trust Funds**. Washington, DC, 2025. 3 p. (Policy Basics). Atualizado em: 28 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/policy_basics_soc_sec_trust_funds.pdf\>

. Acesso em: 7 fev. 2026.

13 Página 3 de: CANADÁ. Office of the Chief Actuary (Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada). Actuarial Report 31st on the Canada Pension Plan as at 31 December 2021. Ottawa: OSFI Canada, 2022. Disponível em: <https://www.osfi-bsif.gc.ca/sites/default/files/import-media/oca_actuarial_reports_studies/canada-pension-plan/2023-06/en/CPP31.pdf\>

. Acesso em: 7 fev. 2026.

A dimensão "funded" aparece de modo institucional na existência de um gestor de investimentos dedicado (CPP Investments/CPPIB), cuja função é investir os ativos do CPP com objetivo de retorno sem risco indevido de perda — isto é, uma governança explícita do **ativo previdenciário** como instrumento de sustentabilidade intertemporal.

Da experiência canadense decorre ser possível combinar **base pública contributiva** e **fundo capitalizado** sob governança profissional, internalizando a métrica atuarial enquanto regra jurídica de funcionamento, não como apêndice contábil.

5.3. Suécia - Fundos de Oscilação

A Suécia é o exemplo clássico de "multipilaridade dentro do próprio pilar público". A aposentadoria nacional sueca combina (i) um sistema de **contas nominais em repartição (PAYG / NDC)** com (ii) uma **pensão obrigatória de contribuição definida capitalizada (mandatory funded DC)**, além de um complemento de caráter redistributivo e ampla cobertura ocupacional.

Esse desenho é relevante porque separa riscos. A Contribuição Definida Nominal (CDN) mantém a lógica PAYG (com ajustes paramétricos e mecanismos automáticos), enquanto o componente capitalizado de CD adiciona um eixo de **acumulação de ativos** e diversificação. Na linguagem do próprio perfil-país, o sistema nacional "consiste" justamente dessa composição PAYG, CDN e Capitalização.

A capitalização sueca é de todo compatível com a noção pública de seguro social. Ela pode ser implementada como **camada obrigatória** adicional, associada a mecanismos automáticos de equilíbrio.

5.4. Holanda – Transição para novo desenho

A Holanda é frequentemente lembrada pelo peso do **segundo pilar ocupacional capitalizado**. Na síntese da OECD, o sistema tem **três pilares**: (i) uma pensão estatal "flat-rate" financiada por tributação da folha de pagamentos; (ii) **capitalização de certas massas (funded occupational pension schemes)**; e (iii) poupança individual com cobertura muito alta por força de acordos coletivos, ainda que não exista obrigação legal geral.

Mais importante para o argumento que estamos desenvolvendo, a Holanda está em meio a uma **transição legal estruturante**. A **Future of Pensions Act[14] (Wet toekomst pensioenen)** entrou em vigor em **1º de julho de 2023** e introduz um novo sistema, com um processo de implementação complexo.

Portanto, concluímos que: (i) alta cobertura de capitalização ocupacional pode ser construída por desenho institucional não formalmente obrigatório; (ii) reformas profundas são viáveis quando tratadas como **trajetória com governança e prazos**, não como ruptura instantânea.

5.5. Singapura – Poupança compulsória e governança pública

Singapura exemplifica um modelo de poupança forçada: o **Central Provident Fund (CPF)** é descrito como um **esquema de contribuição definida** que cobre trabalhadores cidadãos e residentes permanentes elegíveis[15].

Nas fontes oficiais do CPF Board, o desenho aparece como um sistema de poupança abrangente com diferentes **contas** (Ordinary, Special, MediSave e, aos 55 anos, a formação do Retirement Account), em que as contribuições do trabalho se convertem em saldos para finalidades previdenciárias e correlatas[16]. Parece surgir um padrão quanto a capitalização: quando se deseja blindagem intergeracional, recorre-se a algum tipo de **acumulação obrigatória**, ainda que sob arquiteturas políticas e jurídicas muito distintas.

14 A reforma previdenciária holandesa foi consolidada pela Future of Pensions Act (Wet toekomst pensioenen – Wtp), que redesenha o segundo pilar ocupacional e define o cronograma e os parâmetros de transição para o novo sistema. Para fins de citação jurídica e segurança bibliográfica, utiliza-se abaixo a versão consolidada e identificada do diploma no portal oficial Wetten.nl, com a redação vigente em 1º de julho de 2023, data de referência para a entrada em vigor e para a leitura sistemática das alterações. PAÍSES BAIXOS. Wet toekomst pensioenen (BWBR0048328), versão vigente em 1 jul. 2023. Wetten.nl (wetten.overheid.nl). Disponível em: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0048328&g=2023-07-01&z=2023-07-01. Acesso em: 7 fev. 2026.

15 Página 78 de: OECD. Pensions at a Glance Asia/Pacific 2024. Paris: OECD Publishing, 2024. DOI: 10.1787/d4146d12-en. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2024_fcc7bc58/d4146d12-en.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

16 Veja: https://www.cpf.gov.sg/member/cpf-overview

5.6. Fecho comparativo: o que interessa ao caso brasileiro

Nos casos analisados a mensagem é convergente: sistemas resilientes tendem a confiar na **diversidade de fontes de custeio e de regimes financeiros**. Mesmo onde o primeiro pilar é majoritariamente PAYG (EUA) ou onde há conta nominal em repartição (Suécia), o arranjo se completa com alguma forma de **capitalização obrigatória ou quase obrigatória** associada a algum nível de governança do ativo.

A consequência para o RPPS brasileiro é discutir capitalização não é discutir "modelo estrangeiro", mas a adoção — em dose e desenho compatíveis com nossa Constituição — de um **mix institucional** que distribua riscos e torne o compromisso previdenciário mais sustentável no tempo.

País	Capitalização (presença de FDC na Tabela 3.4 – OECD)
Austrália	Sim (FDC)
Áustria	Não (DB)
Bélgica	Não (DB)
Canadá	Não (DB)
Chile	Sim (FDC)
Colômbia	Parcial/Componente capitalizado (DB / FDC)
Costa Rica	Parcial/Componente capitalizado (DB / FDC)
Rep. Tcheca	Não (DB)
Dinamarca	Sim (FDC – Occ.)
Estônia	Não (Points)
Finlândia	Não (DB)
França	Não (DB / Points)
Alemanha	Não (Points)
Grécia	Parcial/Componente capitalizado (DB / FDC)
Hungria	Não (DB)
Islândia	Sim (FDC – Occ.)
Irlanda	Sem 2º pilar obrigatório (None)
Israel	Sim (FDC)

Itália	Não (NDC)
Japão	Não (DB)
Coreia do Sul	Não (DB)
Lituânia	Parcial/Componente capitalizado (NDC / FDC)
Lituânia	Não (Points)
Luxemburgo	Não (DB)
México	Sim (FDC)
Holanda	Sim (FDC – Occ.)
Nova Zelândia	Sem 2º pilar obrigatório
Noruega	Parcial/Componente capitalizado (NDC / FDC)
Polônia	Não (NDC)
Portugal	Não (DB)
Eslováquia	Não (Points)
Eslovênia	Não (DB)
Espanha	Não (DB)
Suécia	Sim (NDC / FDC / FDC – Occ.)
Suíça	Não (DB / DB – Occ.)
Turquia	Não (DB)
Reino Unido	Sim (FDC)
Estados Unidos	Não (DB)
Argentina	Não (DB)
China	Parcial/Componente capitalizado (DB / FDC)
India	Parcial/Componente capitalizado (DB / FDC)
Indonésia	Parcial/Componente capitalizado (DB / FDC)
Arábia Saudita	Não (DB)
África do Sul	Sem 2º pilar obrigatório (None)

Tabela 1 -Comparação da Capitalização em Países OCDE. Fonte: Elaboração própria.

6. Bônus demográfico

O **bônus demográfico**, ou "janela demográfica", descreve o período em que a estrutura etária favorece o crescimento e o financiamento da política pública previdenciária. Há **proporcionalmente mais pessoas em idade ativa** do que dependentes, crianças e idosos. A métrica sintética é a **razão de dependência** (total, jovem e idosa), que compara a população potencialmente dependente com a população em idade ativa. Quando a dependência cai, abre-se uma oportunidade, pois a arrecadação é expandida com a maior base contributiva, enquanto a pressão por benefícios e cuidados tende a crescer mais lentamente, sobretudo antes do salto da dependência idosa.

Para a previdência, a implicação é direta. **Capitalizar faz mais sentido quando a estrutura etária favorece o acúmulo**, posto que o sistema consegue formar reservas com menor fricção política e fiscal. É dizer que é muito mais propício elevar a poupança previdenciária via contribuição normal, aportes de equilíbrio atuarial, segregação de massas ou fundos de amortecimento, quando o regime ainda não está dominado por pagamentos correntes de benefícios. As **Projeções da População** do IBGE[17] fornecem a base empírica para essa narrativa, ao demonstrar a transição demográfica e a mudança do peso relativo dos grupos etários ao longo das próximas décadas.

O estudo **Estratégia Brasil 2050 – Perspectivas Demográficas**[18] reforça o diagnóstico de que o bônus é **finito** e que o envelhecimento altera o "mix" de demandas sobre o Estado (saúde, cuidados de longa duração, previdência), pressionando a sustentabilidade fiscal e a capacidade de investimento público. A consequência normativa-estratégica é que **a capitalização é uma política de antecipação que faz especial sentido no momento pelo qual o Brasil está passando**. Ela busca "transferir" parte do custo do envelhecimento para o período em que a sociedade tem maior capacidade contributiva e maior margem para poupar.

17 Confira em https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html .

18 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050: EB2050 – Estudo perspectivas demográficas. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/Arquivos/eb2050-estudo-perspectivas-demograficas.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026. (Documento atualizado em 30 set. 2025).

Há também uma discussão metodológica subjacente. Discutir capitalização como projeto intergeracional exige reconhecer o elemento temporal. Quanto mais tarde se inicia o pré-financiamento, mais pesado tende a ser o ônus de transição, pois confronta a dupla carga: pagar benefícios correntes e, simultaneamente, formar reservas. Assim, o bônus demográfico funciona como argumento não apenas econômico, mas institucional: **a janela é quando a política é mais exequível**.

7. Argumentos econômicos

Do ponto de vista econômico, a capitalização goza de quatro linhas principais.

(i) Suavização intertemporal do custeio (*tax smoothing*). Previdência é um compromisso de longo prazo. Um regime fortemente dependente do caixa corrente tende a impor aumentos bruscos de contribuição e de tributos quando a dependência idosa cresce. A capitalização opera como mecanismo de **suavização da curva de custeio diferida.** Ao menos parte do custo é pré-paga enquanto a base contributiva é mais ampla, reduzindo a necessidade de saltos futuros.

(ii) Governança e transparência do passivo. Quando se exige avaliação atuarial e gestão ativo-passivo, o "custo do benefício" deixa de ser apenas despesa anual e passa a ser um **passivo mensurável**, que demanda plano de custeio (normal e suplementar), política de investimentos e regras de equacionamento claras. Com isso fica redobrada a disciplina e o freio moral de decisões distributivas atuais (benefícios, reajustes, regras de elegibilidade), porquanto torna mais visível o preço futuro.

(iii) Poupança e desenvolvimento financeiro (com cautela). Componentes capitalizados podem elevar a poupança agregada e favorecer mercados de capitais mais sofisticados. O Brasil é um país que cronicamente sofre com a poupança interna deprimida e altas taxas de juros estruturais, o que é consistente com uma ampla preferência pela liquidez. Dessa forma, a previdência capitalizada reforçaria, indiretamente, uma conduta muito necessária para a saúde da economia. Trata-se de um dos argumentos clássicos em reformas multipilares[19].

19 Veja, por exemplo: BANCO MUNDIAL. *World Bank Pension Reform Prim-*

(iv) Diversificação e alocação de riscos. PAYG concentra risco **demográfico e fiscal** envelhecimento e capacidade de arrecadação; os regimes capitalizados tem, entretanto, o risco **de mercado** (retorno dos ativos). A virtude do arranjo multipilar é diversificar para reduzir o risco total. Uma parte do benefício depende do contrato social e da base contributiva, outra parte depende do retorno de ativos.

Esses ganhos vêm com objeções relevantes e é importante conhecê-las. A primeira é o **custo de transição**: migrar de PAYG para o sistema capitalizado cria, por um período, a "dupla carga", pois é necessário tanto pagar benefícios correntes, quanto formar ativos. A doutrina[20] discute esse problema como o núcleo da economia política da transição. A segunda é o **risco político**, seja de captura, de uso oportunista dos fundos, de mudanças extemporâneas de regras. A terceira é o **risco de gestão**, por governança deficiente de investimentos, conflitos de interesse ou volatilidade. Aqui, a conclusão "economicamente madura" não é que capitalização é simples, mas **capitalização em meio a instituições**. São necessárias governança, transparência, regras prudenciais e um desenho que distribua riscos sem prometer retorno garantido.

8. Capitalização "tudo ou nada": por que capitalização parcial já produz ganhos

A intuição por trás da capitalização não precisa ser uma tese numérica rígida, ela pode ser apresentada como **tese incremental**: **um componente capitalizado relevante (mesmo parcial)** já altera a trajetória de risco, a dinâmica de alíquotas e a pressão sobre o caixa. O ponto central é que, à medida que cresce a parcela do benefício financiada por **ativos e retornos** - e não apenas por contribuições correntes - , o sistema se torna **menos sensível** ao choque demográfico e a choques

er: issues, challenges, options and arguments in pension reform. Washington, DC: The World Bank, **[s.d.]**. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/428821468141299484/pdf/333840rev0PRPNotePrimer.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

20 WORLD BANK. Transition: paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions. Washington, DC: World Bank, [s.d.]. (World Bank Pension Reform Primer, 33390). Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/964361468340745524/pdf/333900rev0PRPNoteTransition.pdf
. Acesso em: 7 fev. 2026.

fiscais de curto prazo.

Há três métricas simples para estruturar esse argumento:

(i) Sensibilidade demográfica. Em um PAYG "puro", a contribuição necessária acompanha mais diretamente a razão benefício/contribuintes. Com capitalização parcial, uma fração do custo é absorvida por retornos e amortecedores, reduzindo a elasticidade das alíquotas ao envelhecimento.

(ii) Estabilidade da trajetória de contribuição. A capitalização parcial funciona como "buffer": o fundo pode absorver parte de oscilações de ciclos econômicos e choques de arrecadação, por exemplo, e reduzir a necessidade de ajustes paramétricos imediatos, desde que existam regras de governança que impeçam saques oportunistas.

(iii) Amortecimento de choques e credibilidade. Um regime com ativos geridos e regras claras de equacionamento tende a ganhar credibilidade institucional. O passivo tem plano de financiamento, e não apenas promessa.

Como analogia comparada, o **Canada Pension Plan (CPP)** é frequentemente apresentado como um arranjo de sustentabilidade apoiado em avaliações atuariais periódicas e na existência de uma gestão profissional de ativos (CPP Investments), isto é, um desenho que combina base contributiva com acumulação relevante e governança do ativo.

A conclusão é **capitalização parcial não elimina o problema previdenciário**, mas **reduz a volatilidade** e melhora a governança do compromisso intergeracional. Em termos políticos, há grande valor em tal compromisso. As reformas por etapas podem conciliar o avanço politicamente possível, sendo mais viáveis do que uma solução total, mas impopular, e ainda assim podem produzir ganhos materiais para a sustentabilidade antes do "déficit atuarial zero".

9. Conclusão

A leitura sistemática do art. 40 da Constituição — especialmente após o deslocamento promovido pela EC nº 20/1998 e consolidado pela EC nº 103/2019 — torna difícil sustentar que o RPPS seja um simples "encontro de caixa" permanente. Quando a Constituição descreve um regime

contributivo (e solidário) e exige "critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial", ela introduz uma racionalidade necessariamente intertemporal: benefícios são obrigações diferidas e, portanto, demandam custeio verificável no tempo, mensuração do passivo e instituições capazes de acumular e gerir ativos (inclusive nos termos do art. 249). Capitalização, nesse contexto, não é um "modelo ideológico", mas a consequência operacional mais coerente do dever de solvência.

O argumento fiscal reforça o mesmo vetor interpretativo. Na LRF, ao incorporar inativos e pensionistas à despesa total com pessoal (DTP), transforma-se o envelhecimento do quadro em variável direta de capacidade estatal. Em regimes pouco capitalizados, o benefício pago no presente pressiona o limite junto com a folha dos ativos, criando o risco de *crowding out*: o espaço fiscal consumido pela inatividade reduz a margem para reposição e expansão de pessoal e, portanto, compromete a prestação de serviços públicos. Já a capitalização (ainda que parcial) opera como técnica de governança do custeio: antecipa, estabiliza e dá previsibilidade, reduzindo a probabilidade de compressões abruptas do orçamento corrente.

O pano de fundo demográfico e econômico, por sua vez, dá densidade estratégica ao dever jurídico. A janela demográfica é precisamente o momento em que é politicamente e financeiramente menos custoso avançar no pré-financiamento: há mais capacidade contributiva relativa e menor peso proporcional de pagamentos correntes. Além disso, a literatura econômica aponta ganhos típicos da capitalização (suavização intertemporal do custeio, transparência do passivo, disciplina de gestão ativo-passivo e diversificação de riscos), sem romantizar o modelo: transição custa, fundos demandam governança e o risco político precisa de freios institucionais. A lição comparada é convergente: sistemas resilientes distribuem riscos por arquiteturas multipilares, combinando um componente de seguro social com algum grau de acumulação obrigatória (em formatos jurídicos muito distintos).

Por fim, é crucial rejeitar o falso dilema do "tudo ou nada". Mesmo um sistema "50% capitalizado" — entendido como trajetória de capitalização progressiva, com amortizações, segregações de massa e regras críveis de equacionamento — já altera a sensibilidade demográfica, melhora a estabilidade de alíquotas e amplia a credibilidade do compromisso previdenciário. A capitalização é, sim, um desafio técnico

e político; mas é viável quando tratada como projeto intergeracional com etapas, governança, transparência e responsabilização. O custo de adiar tende a ser maior do que o custo de começar: quanto mais tarde o pré-funding se inicia, mais pesada se torna a dupla carga e mais estreita a margem institucional de escolha.

10. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Altera o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRAIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria MTP nº 1.467,

de 2 de junho de 2022. Dispõe sobre parâmetros e diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/portarias_todas/portaria-mtp-no-1-467-de-02-de-junho-de-2022.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050: estudo – perspectivas demográficas. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, [s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/Arquivos/eb2050-estudo-perspectivas-demograficas.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

CANADA. Office of the Chief Actuary. 31st actuarial report on the Canada Pension Plan as at 31 December 2021. Ottawa: Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), 2022. Disponível em: https://www.osfi-bsif.gc.ca/sites/default/files/import-media/oca_actuarial_reports_studies/canada-pension-plan/2023-06/en/CPP31.pdf?v=1770490830513. Acesso em: 7 fev. 2026.

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES. Understanding the Social Security Trust Funds. Washington, DC: CBPP, 2025. Disponível em: https://www.cbpp.org/research/social-security/understanding-the-social-security-trust-funds-0. Acesso em: 7 fev. 2026.

CPP INVESTMENTS. Our mandate. Toronto: CPP Investments, [s.d.]. Disponível em: https://www.cppinvestments.com/the-fund/our-mandate/. Acesso em: 7 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html. Acesso em: 7 fev. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Funding in public sector pension plans: International evidence. Paris: OECD Publishing, 2011. (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, n. 8). Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/05/funding-in-public-sector-pension-plans_g17a1fa4/5kgcfnm8rgmp-en.pdf. Acesso

em: 7 fev. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/pensions-at-a-glance-2025_76510fe4/e40274c1-en.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Pensions at a Glance Asia/Pacific 2024. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/pensions-at-a-glance-asia-pacific-2024_fcc7bc58/d4146d12-en.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

PAÍSES BAIXOS. Wet toekomst pensioenen (BWBR0048328), versão vigente em 1 jul. 2023. Wetten.nl (wetten.overheid.nl). Disponível em: https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0048328&g=-2023-07-01&z=2023-07-01. Acesso em: 7 fev. 2026.

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (SSA). How is Social Security financed? Washington, DC: SSA Press Office, [s.d.]. Disponível em: https://www.ssa.gov/news/en/press/how-is-social-security-financed.html. Acesso em: 7 fev. 2026.

SINGAPORE. Central Provident Fund Board. Central Provident Fund (CPF). Singapore: CPF Board, [s.d.]. Disponível em: https://www.cpf.gov.sg/. Acesso em: 7 fev. 2026.

WORLD BANK. Pension reform primer: issues, challenges and options. Washington, DC: World Bank, [s.d.]. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/428821468141299484/pdf/333840rev0PRPNotePrimer.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

WORLD BANK. Paying for a shift from pay-as-you-go financing to funded pensions. Washington, DC: World Bank, [s.d.]. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e9c47c86-59b1-565c-8989-04b052a09469. Acesso em: 7 fev. 2026.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

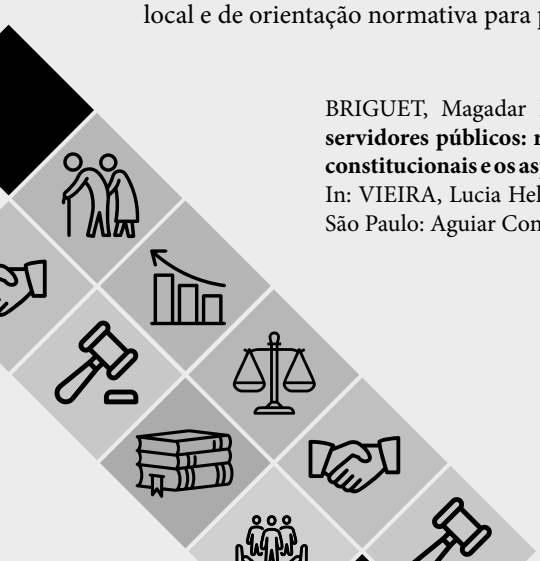
Apeprem

6

As aposentadorias voluntárias dos servidores públicos: retrospectiva histórica das reformas previdenciárias constitucionais e os aspectos fundamentais para a concessão dos benefícios

O capítulo oferece uma retrospectiva histórico-constitucional das aposentadorias voluntárias no RPPS, partindo da redação original da CF/1988 (com proventos integrais e paridade) e mostrando como a EC nº 20/1998 inaugura um regime propriamente previdenciário para o servidor efetivo, com idade mínima, tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no cargo, além de regras transitórias com "pedágio". Em seguida, explica como a EC nº 41/2003 (e a EC nº 47/2005) redesenha o sistema: consolida a contributividade/solidariedade, restringe a integralidade/paridade às regras de transição e introduz o cálculo pela média e o reajustamento anual (com a disciplina infraconstitucional da Lei nº 10.887/2004), detalhando conceitos-chave e pontos de atenção para concessão. O texto também enfrenta controvérsias práticas que impactam diretamente o "enquadramento" do servidor — como os destinatários do RPPS (inclusive o problema dos estabilizados do art. 19 do ADCT e a jurisprudência do STF no tema 1254) e a divergência administrativa/judicial sobre o que conta como "ingresso no serviço público" para fins de transição (celetista x estatutário, continuidade de vínculo), além de registrar o papel dos Tribunais de Contas no controle de legalidade dessas concessões; por fim, situa a EC nº 103/2019 como marco de desconstitucionalização das regras de elegibilidade para entes subnacionais, reforçando a centralidade de legislação local e de orientação normativa para preservar segurança jurídica.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa. **As aposentadorias voluntárias dos servidores públicos: retrospectiva histórica das reformas previdenciárias constitucionais e os aspectos fundamentais para a concessão dos benefícios.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 230-301. ISBN 978-65-979127-0-4.



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. Coautora do livro "Previdência Social – Aspectos práticos e doutrinários dos regimes juridicos 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. Foi Diretora Técnica da ABCPREV Gestão e Formação Previdenciárias e atualmente integra o seu quadro de Consultores. Colaboradora e palestrante em congressos, seminários e encontros e outros eventos, realizados pelas Associações Paulista e Brasileira de Entidades de Previdência Municipal, respectivamente, APEPREM e ABIPEM, TV ABIPEM, desde 2004, e entidades públicas, inclusive Tribunais de Contas dos Municípios do Pará, do Estado do Paraná; Mato Grosso, Acre. Palestras e cursos pela ABCPREV, desde 2009, além de diversos artigos publicados.

As Aposentadorias voluntárias dos servidores públicos: retrospectiva histórica das reformas previdenciárias constitucionais e os aspectos fundamentais para a concessão dos benefícios

Introdução

O tema da aposentadoria voluntária do servidor público envolve o estudo dos regimes previdenciários à luz da Constituição Federal de 1988 e das reformas previdenciárias posteriores.

A amplitude do assunto, diante dos limites impostos nesta obra, exige que se examinem, em perspectiva histórica, seus aspectos fundamentais, alguns dos quais ainda suscitam debate no âmbito da Administração Pública, dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

A proteção previdenciária, quer ao trabalhador da iniciativa privada, quer ao servidor público, requer a instituição de regimes previdenciários, que constituem instrumentos jurídicos, subordinados a regras e princípios próprios, estabelecidos na Constituição Federal e na lei.

O legislador constituinte originário estabeleceu, como regime contributivo obrigatório, apenas o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esse é o regime aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores públicos vinculados aos entes federativos, que exercendo a sua competência constitucional, fixaram para eles esse regime, independentemente do regime jurídico de trabalho adotado (regime jurídico-funcional: celetista ou estatutário)

Assim, quando não adotado o RGPS para os seus respectivos servidores públicos, a aposentadoria era benefício previsto nos estatutos

funcionais, portanto, direito de natureza administrativa, suportado com recursos do erário público.

Passando ao tema central deste artigo – a retrospectiva histórica das aposentadorias voluntárias dos servidores públicos -, iniciar-se-á a análise pela Constituição Federal de 1988, bem como pelas emendas constitucionais que a sucederam (EC nº20/98; EC nº 41/2003, EC nº 47/2005 e EC nº 103/2019), salientando, sempre, os aspectos mais significativos que defluem das emendas.

Desde já, esclarece-se que as aposentadorias voluntárias decorrentes de atividades insalubres serão examinadas em artigo específico desta obra, sob o título: A Aposentadoria Especial Devida pelo Exercício das Atividades Submetidas a Agentes Nocivos à Saúde: o necessário desenvolvimento do tema à luz da Constituição Federal e das emendas reformadoras como ferramenta para compreender a inadequada aplicação das regras por Tribunais de Justiça.

A Constituição Federal de 1988 (redação original)

Os requisitos para a aposentadoria voluntária estavam previstos no art. 40 da Constituição Federal.[1]

1 Art. 40. O servidor será aposentado:
...
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.
..
§ 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.

O quadro abaixo ilustra as hipóteses de aposentadoria:

Aposentadoria por tempo de serviço – servidor	**Cálculo dos proventos**	**Fundamento CF 1988**	**Reajustes § 4o**
Tempo de serviço H – 35 anos M – 30 anos	Proventos integrais	Art. 40, III, *a*	Paridade
Aposentadoria do professor Tempo de efetivo exercício nas funções do magistério Professor – 30 anos Professora – 25 anos	Art. 40, III, *b*	Art. 40, III, *b*	
Tempo de serviço reduzido H – 30 anos M – 25 anos	Proventos proporcionais ao tempo de serviço	Art. 40, III, *c*	
Aposentadoria por idade H – 65 anos M – 60 anos	Proventos proporcionais ao tempo de serviço	Art. 40, III, *d*	

De se observar que os proventos integrais correspondiam aos vencimentos do cargo do servidor, acrescidos de parcelas que se incorporavam conforme a lei do ente federativo previa, por vezes, somente na aposentadoria. Era comum que o servidor, ao longo de sua vida funcional, além dos benefícios incorporados na atividade (como adicionais por tempo de serviço), auferisse outros que eram incorporados, mediante autorização legal, somente aos proventos de aposentadoria. São exemplos vantagens auferidas em razão do local de trabalho (adicional de insalubridade, entre outros), pelo exercício de cargos em comissão e jornadas de trabalho suplementares. Muitas vezes, ao se aposentar, o servidor obtinha valores de proventos maiores que os percebidos na ativa.

Quanto à forma de reajustamento, a garantia constitucional era a da igualdade (paridade) dos inativos com os ativos, de forma a manter sempre a igualdade remuneratória entre eles. Mais adiante explicitaremos os conceitos de proventos integrais e paridade.

Convém destacar que o conceito de funções do magistério, no tocante aos professores, foi explicitado, à época, pelo Decreto 3.048/99 (regulamento da Previdência Social, art. 56, § 2º, em sua redação original), segundo o qual se considerava função do magistério a atividade **docente** do professor exercida exclusivamente em sala da aula.

Acrescente-se, ainda, que a Súmula 726 do Supremo Tribunal Federal, publicada em 09 de dezembro de 2003, reforçou esse conceito ao estabelecer que "para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula."

A EC nº 20/98 (16.12.98)

Preliminarmente, importante considerar que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos entes subnacionais competência para instituição de contribuição para o custeio, em benefício dos servidores, de sistemas de previdência e assistência social, nos termos do parágrafo único do art. 149[2], sem caráter cogente.

Em 1993, a EC no. 3, de 17 de março, dando nova redação ao art. 40, mediante a inclusão do §6o, tornou obrigatória, somente para a União, a instituição da referida contribuição, na medida em que determinou que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais fossem custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições destes, na forma da lei.[3]

2 Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.
Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em fevereiro de 2026.

3 Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, posteriormente revogada pela Lei nº 9.783, de 1999, que por sua vez foi revogada pela Lei nº 10.887 de 2004. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em fevereiro de

Essa é a situação que persistiu até a publicação da EC no 20, de 16 de dezembro de 1998, que, dando início à reforma no sistema previdenciário brasileiro, assegurou a criação de regime previdenciário aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com regras e princípios próprios, destacando-se o da contributividade e o do equilíbrio financeiro e atuarial.

Todavia, a obrigatoriedade da instituição de contribuição previdenciária no âmbito dos regimes próprios de previdência social somente foi introduzida com a EC nº 41/2003, que será examinada em tópico próprio deste trabalho.

A Emenda introduziu novos requisitos a serem cumpridos pelos servidores para a obtenção da aposentadoria voluntária: tempo de contribuição, idade, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo em que se dará a aposentadoria.[4]

2026.

4 Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.
§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:
...
III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.
§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.
...
§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, «a», para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e

Segue o quadro com as hipóteses de aposentadoria:

Aposentadoria por idade e contribuição -servidor	**Cálculo de proventos**	**Fundamento**	**Reajuste- § 8º do art. 40 (na redação da EC 20/98)**
Tempo de contribuição H -35 anos M- 30 anos Idade H- 60 anos M- 55 anos Tempo de efetivo exercício no serviço público - 10 anos Tempo no cargo efetivo - 05 anos	Proventos calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo e correspondem à totalidade da remuneração	Art. 40, § 1º, III, a	Paridade
Aposentadoria por idade			
Idade H -65 anos M – 60 anos Tempo de efetivo exercício no serviço público - 10 anos Tempo no cargo efetivo - 05 anos	Proventos proporcionais ao tempo de contribuição, tendo como base a remuneração no cargo efetivo	Art. 40, § 1º, III, b	
Aposentadoria dos professores			
Tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio :H – 30 anos M – 25 anos Idade: H- 55 anos M- 50 anos Tempo de efetivo exercício no serviço público - 10 anos Tempo no cargo efetivo - 05 anos	Proventos calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo e correspondem à totalidade da remuneração	Art. 40, § 5º	

Da análise da EC nº 20/98, destacam-se determinados aspectos que suscitaram intensos debates doutrinários e jurisprudenciais, os quais

médio.

...

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas 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 ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em fevereiro de 2026.

passam a ser examinados a seguir.

Os destinatários dos RPPS

Os regimes próprios (RPPS) têm como destinatários prioritários os servidores titulares de cargos efetivos (inclusive policiais federais e civis), os magistrados, os Ministros e os Conselheiros dos Tribunais de Contas, os membros do Ministério Público e de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, o servidor aposentado, e seus dependentes (aqueles que têm vínculo jurídico ou econômico com o servidor) e os pensionistas..

Para os servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração e aos contratados temporários por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, determinou a emenda constitucional a aplicação obrigatória do RGPS, o que restou confirmado pelo STF em vários julgados[5].

A despeito das decisões do STF, alguns entes previram, em lei, a permanência dos citados servidores que, até 15.12.98, estavam vinculados a RPPS que assegurasse, no mínimo, aposentadoria e pensão por

5 EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Ocupantes de cargo em comissão. Filiação ao Regime Geral de Previdência Social. Advento da EC nº 20/98. Direito adquirido a regime jurídico previdenciário. Inexistência. Precedentes. 1. Os ocupantes de cargo em comissão de forma exclusiva estão sujeitos ao regime geral de previdência social. 2. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que não há direito adquirido a regime jurídico, inclusive o previdenciário. 3. Aplica-se à aposentadoria a norma vigente à época do preenchimento dos requisitos para a sua concessão. 4. Agravo regimental não provido. (RE 409295AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 01.08.2011).
Na ADI 2024 (p. 22.06.2007), o STF reafirmou que o RPPS se destina exclusivamente aos titulares de cargo efetivo, constituindo um marco no sentido de que o comissionado deve contribuir e ser regido pelo RGPS. No RE 804515/SP AgR, o STF, pela 2ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 07.05.2018, reafirma o entendimento no sentido de que "os agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e os detentores de cargo temporário que preencham os requisitos para a aposentadoria após a Emenda Constitucional nº 20/98 não têm direito a se aposentar pelo regime próprio, cabendo-lhes a aposentadoria pelo regime geral, na forma do art. 40, § 13, da Constituição Federal" https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente. Acesso em fevereiro de 2026.

morte e, nesse sentido, a Orientação Normativa SPS/MPS 02, de 05 de maio de 2002, foi fixada.[6]

Nesse ponto, cumpre assinalar que o Ministério da Previdência Social detém competência para disciplinar os parâmetros e diretrizes gerais relativos à organização e funcionamento dos RPPS, inclusive mediante edição de portarias, notas técnicas e atos normativos congêneres.

Tal atribuição encontra fundamento na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (que detém status de lei complementar, nos termos do art. 9º da EC nº 103/2019), a qual estabelece 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.

Referida lei foi editada em consonância com o art. 24, XII, da Constituição Federal, que prevê competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, incumbindo à União editar normas gerais.

No tocante à matéria relativa aos servidores estáveis do ADCT será oportunamente tratada na abordagem da EC nº 41/2003.

A remuneração no cargo efetivo

O resultado do cálculo dos proventos (e das pensões) foi limitado à remuneração no cargo efetivo, quando no § 2º do art. 4º, da Constituição Federal, ficou estabelecido que os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderiam exceder a

6 Art. 9º O regime próprio de previdência social abrange, exclusivamente, o servidor público titular de cargo efetivo.
Parágrafo único. Até 15 de dezembro de 1998, o servidor público ocupante de cargo em comissão, cargo temporário, emprego público ou função pública poderia estar vinculado a regime próprio de previdência social que assegurasse, no mínimo, aposentadoria e pensão por morte, nos termos definidos em lei do respectivo ente da Federação. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa. Acesso em fevereiro de 2026.

remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

O § 3º estabeleceu que esse cálculo teria como base a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se desse a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderiam à totalidade da remuneração.

Um parâmetro novo foi estabelecido para o cálculo dos proventos de aposentadoria – a remuneração no cargo efetivo.

Evidentemente, é sabido que as normas constitucionais possuem densidade normativa variável e que exigem concretização, que é feita pela lei infraconstitucional, pela interpretação sistemática e histórica, pela doutrina ou pela jurisprudência.

Assim, a emenda reformadora no. 20, de 1998, ao assegurar o regime próprio aos servidores titulares de cargos efetivo, institui-o segundo os princípios que regem os regimes previdenciários em geral, destacando-se o princípio da contributividade, o do equilíbrio financeiro atuarial do regime (art. 40) e o da solidariedade (acrescido posteriormente pela EC nº 41/2003)

Essa nova referência de cálculo, trazida pela Emenda, conciliando-se com os princípios constitucionais, vincula-se ao princípio da contributividade/retributividade, previsto no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, segundo o qual não há benefício previdenciário sem custeio, de modo que é preciso criar-se uma base permanente de contribuição previdenciária para que haja a necessária correlação entre custo e benefício.

Em várias decisões, não obstante não tratasse especificamente sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido do caráter retributivo do regime de contribuição, em que existe estrita vinculação causal entre a contribuição e o benefício. A contribuição se explica e se justifica ante a perspectiva da sua retribuição em forma de benefício, assim como o benefício somente se torna direito mediante a

prévia contribuição. São dois termos da mesma equação. Um não existe sem o outro. Nem há contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.[7]

O STF, ainda, em precedente firmado em repercussão geral, deixou assentada a tese de que *não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade*[8], deslindando mais de 30 mil processos judiciais que aguardavam essa decisão[9].

7 ADIs 790, 2010. Decisões do STF admitiram a contribuição previdenciária desde que o servidor levasse o benefício para os proventos de aposentadoria. (RE 589.441, P. DE 6.2.2009; RE 411.102-ED, P. DE 20.10.2006; AI 647.855-AGR, J. 3.10.2008; RE 463.348, 1ª Turma, j.de 7-4-06; RE 467.624-AgR, 1ª Turma, j. de 1º-7-09; RE 545317-1/DF- AgR, p. 14.03.2008; RE 389903/DF- AgR, DJ 05.05.2006; AI 715335/MG, 13.06.2008; RE 429917/TO, 29.05.2007; AI712880 AgR, 1ª T, j.26.05.2009). Disponíveis em https:// jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?. Acesso em fevereiro de 2026.

8 Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham "repercussão em benefícios". Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade." 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (RE 593068, tema 163, Pleno, Min. Relator Roberto Barroso, j. 11.10.2018, p. 22.03.2019) Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?. Acesso em fevereiro de 2026.

9 Em 12.08.2004, pela ON SPS/MPS no.03, a Secretaria da Previdência Social definiu no art. 2º, inciso VII: remuneração do cargo efetivo, o valor constituído pelos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes desse cargo estabelecidas em lei, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes; ...Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa. Acesso em fevereiro de 2026.
As Notas Técnicas no.4/2012 e 77/2014, ambas do CGNAL-CGNACI/DRPSP/SPPS/MPS, dispuseram que as parcelas transitórias não são pertinentes à remuneração no cargo efetivo e só poderão ser agregadas aos proventos, se autorizada, pela lei do ente, a sua incorporação na atividade. Disponíveis em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros. Acesso em fevereiro de 2026.
Para o servidor federal, a Lei nº 10.887/2004 e alterações posteriores previram excluir, da base de contribuição previdenciária, algumas parcelas remuneratórias de natureza transitória ou indenizatória, admitindo-se incidir a contribuição previdenciária sobre elas, por opção do servidor, desde que a aposentadoria fosse concedida sob o critério de cálculo de média, impondo que o valor dos proventos não poderia exceder a remuneração no cargo efetivo. (art. 2º)

Por fim, a EC nº103/2019, ao se referir ao pagamento de proventos pela totalidade da remuneração no cargo efetivo, definiu, como parâmetro constitucional, para o servidor federal, no art. 4º, § 8º[10] o que se considera como remuneração no cargo efetivo, ponto que será tratado na análise da referida emenda constitucional.

Não obstante o parâmetro de cálculo dos proventos, denominado "remuneração no cargo efetivo" estar previsto nas emendas constitucionais – e embora a doutrina, a jurisprudência e as orientações normativas do MPS tenham contribuído para delimitar sua interpretação -, muitos RPPS ainda se deparam com ambiguidades e incertezas decorrentes da ausência de regulamentação local adequada.

O **efetivo exercício no serviço público e o tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria**

A exigência do efetivo exercício no serviço público não demandou maiores considerações, uma vez que, em se tratando de instituto disciplinado pelas leis de cada ente – em especial pelo estatuto dos servidores -, impõe-se a observância das hipóteses legalmente previstas, sobretudo as relativas aos afastamentos do exercício do cargo, em razão de cessões e licenciamentos, nas quais o legislador expressamente afasta a possi-

10 As orientações normativas SPS/MPS 1/2007; 02/2009 e 1/2012 todas contemplaram expressamente a redefinição do critério constitucional de cálculo dos proventos de aposentadoria. Finalmente, a Portaria MPS 1.467/2022 define: remuneração do cargo efetivo: o valor constituído pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, ou pelo valor do subsídio, conforme previsão em lei; (Redação dada pela Portaria MPS nº 2.010, de 15/10/2025) (art. 2º, XIII) disponíveis em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa;https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022. Acesso em fevereiro de 2026.
No art. 12 estabelece:
VII - não incidirá contribuição sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do segurado, tais como abono de permanência, terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade, observado o disposto no § 1º.
§ 1º Lei do ente federativo poderá prever a inclusão, na base de cálculo, das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, inclusive quando pagas por ente cessionário, mediante opção expressa do servidor que for se aposentar pela média de que trata o inciso XIX do caput do art. 2º, hipótese na qual também será devida a contribuição do ente.

bilidade de contagem do tempo correspondente e até de concessão de benefício previdenciário, quando o servidor está sem contribuição para o RPPS. Assim, as hipóteses de afastamentos para interesses particulares, sem vencimentos, por exemplo.

De qualquer modo, as orientações normativas do MPS editadas sempre disciplinaram o tema. Atualmente a Portaria MTP nº1.467/2022[11] conceitua o efetivo exercício no serviço público como *o tempo de exercício de cargo, inclusive militar, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta e indireta de qualquer dos entes federativos.*

Como se observa, o conceito compreende o militar, os servidores celetistas vinculados à Administração Pública, direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), os servidores titulares exclusivamente de cargos em comissão, bem como as situações em que o vínculo ou o exercício se dá de forma descontínua.

É importante remarcar que a contagem do tempo de efetivo exercício no serviço público, para outros efeitos funcionais, como progressão ou acesso na carreira, aquisição de adicionais de tempo de serviço e outros, deverá observar as disposições contidas na lei do ente federativo ao qual se vincula o servidor, especialmente, o estatuto.

Quanto ao exercício no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, o debate que se instalou, principalmente no caso de carreiras integradas por cargos escalonados em níveis, acabou por ser resolvido com as decisões do STF, em regime de Repercussão Geral (temas 578 e 1207[12]), a serem aplicadas aos casos semelhantes e nas quais restou

11 Disponível https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/portarias_todas/12PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat29dez2025.pdf. Acesso em fevereiro de 2026.

12 Tema 578 (RE 662423) - tese aprovada: I - Ressalvado o direito de opção, a regra de transição

assentado que, em se tratando de carreira pública escalonada em classes, a exigência de cinco anos de efetivo exercício no qual se dará a aposentadoria, deverá ser compreendida como cinco anos de efetivo exercício na carreira a que se vincula o servidor.

A contagem do tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio

A EC nº 20/98 promoveu relevante alteração no regime de aposentadoria dos professores. Na redação original da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não havia limitação da contagem diferenciada de tempo de serviço apenas aos docentes de educação infantil, do ensino fundamental e do médio. Assim, também os professores universitários – isto é, aqueles que exerciam suas funções no âmbito das universidades – faziam jus à aposentadoria com critérios favorecidos.

No plano jurisprudencial, a Sumula 726 do STF firmou entendimento no sentido de que a atividade docente para fins de aposentadoria especial, restringia-se ao efetivo exercício em sala de aula, excluindo outras funções exercidas no plano escolar.

Com o propósito de ampliar esse conceito e permitir que outros profissionais da educação pudessem ser alcançados pela regra diferen-

do art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 20/98, somente se aplica aos servidores que, quando da sua publicação, ainda não reuniam os requisitos necessários para a aposentadoria; II - Em se tratando de carreira pública escalonada em classes, a exigência instituída pelo art. 8º, inciso II, da Emenda Constitucional n.º 20/98, de cinco anos de efetivo exercício no cargo no qual se dará a aposentadoria, deverá ser compreendida como cinco anos de efetivo exercício na carreira a que pertencente o servidor.(Pleno, Min. Rel. Dias Toffoli, j.24.08.20, p. 29.11.2020)

Tema 1207 (RE 1322195) – tese aprovada: A promoção por acesso de servidor a classe distinta na carreira não representa ascensão a cargo diverso daquele em que já estava efetivado, de modo que, para fins de aposentadoria, o prazo mínimo de cinco anos no cargo efetivo, exigido pelo artigo 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional 20/1998, e pelos artigos 6º da Emenda Constitucional 41/2003 e 3º da Emenda Constitucional 47/2005, não recomeça a contar pela alteração de classe.(Pleno, Rel. Min. Pres. J. 31.03.22, p.05.04.22). Disponíveis em https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos (09.02.2026)

ciada, foi editada a Lei nº 11.301, de 20 de maio de 2006, que acrescentou o § 2º ao art. 67 da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB). O dispositivo passou a estabelecer que, para fins do disposto no § 5º do art. 40 e no §8º do art. 201 da CF, consideram-se funções do magistério aquelas exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, desde que em estabelecimento de educação básica, abrangendo, além da docência, as funções de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico.

A constitucionalidade desse dispositivo foi questionada perante o STF na ADI 3772. Ao apreciar a controvérsia, a Corte conferiu interpretação conforme à Constituição para assentar que o conceito de funções do magistério não se limita ao exercício da docência em sala de aula, abrangendo também as atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que que exercidas por professores em estabelecimentos de educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio, excluindo os especialistas da educação.

A decisão proferida na ADI 3772 não encerrou a controvérsia. O debate persistiu quanto à possibilidade de os titulares de cargos efetivos, de diretor, coordenador pedagógico, orientador e supervisor escolar – fazerem jus à aposentadoria especial prevista no § 5º do art. 40 da Constituição Federal. A exclusão desses profissionais não decorria da ausência de atividades docentes, mas do entendimento – inclusive à luz da disciplina anterior da Lei nº 9.394/96 – de que tais funções se enquadravam como atividades próprias de especialistas da educação, e não como exercício do magistério em sentido estrito.

A matéria retornou ao STF no julgamento do tema 965 de repercussão geral, ocasião em que a Corte fixou a compreensão de que, para a concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Cons-

tituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo professor, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio[13].

Recentemente, foi editada a Lei nº 15.326 (06 de janeiro de 2026), que promoveu duas alterações legislativas relevantes.

A primeira consistiu na inclusão do § 2º ao art. 2º da Lei 11.738/2008, com a finalidade de explicitar quais profissionais da educação básica estão abrangidos pelo piso salarial profissional nacional. A segunda recaiu sobre a Lei nº 9.394/96 (LDB), mediante o acréscimo de dispositivo destinado a conceituar o professor de educação infantil.

Coloca-se, então, a indagação acerca de eventual impacto dessas modificações na aposentadoria especial do professor prevista no art. 40, § 5º da Constituição Federal, mantido, inclusive, com modificações, na EC nº 103/2019.

No que se refere à alteração promovida na Lei nº 11.738/2008, cumpre observar que se trata de norma voltada à disciplina do piso sa-

13 Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PROFESSORES (CONSTITUIÇÃO, ART. 40, § 5º). CONTAGEM DE TEMPO EXERCIDO DENTRO DA ESCOLA, MAS FORA DA SALA DE AULA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca do cômputo do tempo de serviço prestado por professor na escola em funções diversas da docência para fins de concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição. 2. Reafirma-se a jurisprudência dominante desta Corte nos termos da seguinte tese de repercussão geral: Para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo professor, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio. 3. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reafirmada, nos termos do art. 323-A do Regimento Interno. (RE 1.039.644 RG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12.10.2017, p. 13.11.2017. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201039644. Acesso em fevereiro de 2026.

larial nacional e à delimitação dos profissionais por ele alcançados. Em princípio, portanto, não parece que a ampliação ou explicitação ali promovida tenha o condão de, por si só, alterar o alcance do § 2º do art. 67 da LDB, tal como interpretado pelo STF na ADI 3772 e no tema de Repercussão Geral 965, que condiciona a aposentadoria especial ao exercício, por professor, das funções de docência ou de direção, coordenação e assessoramento pedagógico em estabelecimentos de educação infantil, ensino fundamental e médio.

Diversamente, o novo conceito introduzido na LDB para definir o professor de educação infantil pode repercutir na interpretação do § 2º do art. 67 da mesma lei, na medida em que enquadra como professores de educação infantil os profissionais que exercem função docente diretamente com as crianças, desde que possuam formação em magistério ou curso superior e tenham ingressado em concurso público.

Na prática, a repercussão previdenciária dessa definição dependerá da análise, por ente federativo, da estrutura de sua carreira do magistério em lei local, bem como do enquadramento funcional daqueles profissionais que se amoldem ao novo conceito legal. Esse exame deverá observar, ainda, os parâmetros constitucionais fixados pelo STF, inclusive à luz da Súmula Vinculante nº 43, quanto à vedação de investidura a servidor, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo diverso daquele para o qual ingressou. Em outras palavras, não se pode utilizar enquadramentos automáticos ou transformações para inserir o servidor em carreira distinta da originária.

Por outro lado, o § 2º introduzido na Lei nº 9.394, faz referência a curso superior sem, ao que tudo indica, especificar se se trata de licenciatura ou formação específica para o magistério. Isso, em tese, amplia, sob o aspecto semântico, o conceito. Essa ampliação, contudo, não pode ser compreendida isoladamente. O dispositivo deve ser interpretado em

harmonia com o próprio contexto normativo em que se insere – especialmente com o art. 61 da Lei nº 9.394 – que disciplina a formação dos profissionais da educação escolar básica e estabelece os parâmetros qualificadores para o exercício das funções docentes.

Assim, a referência genérica a curso superior não autoriza concluir que qualquer formação acadêmica seja suficiente para caracterizar o profissional como professor de educação infantil. A interpretação sistemática da lei impõe que o requisito seja compatível com a formação própria do magistério, sob pena de desnaturar o regime jurídico da carreira docente.

A regra transitória da EC nº 20/98

As emendas constitucionais reformadoras, a par de instituírem um modelo permanente para os novos servidores, instituem critérios transitórios específicos para aqueles que já se encontravam no serviço público, com o objetivo de mitigar os efeitos bruscos da alteração constitucional.

Como regra transitória, aplicável aos servidores titulares de cargo efetivo, em exercício na data da edição da emenda constitucional reformadora, o art. 8º dispôs expressamente, estabelecendo requisitos específicos de idade, tempo de contribuição e período adicional de contribuição, conhecido por "pedágio". O cálculo dos proventos teria como base a remuneração no cargo efetivo, admitida ainda a proporcionalidade, mediante o cumprimento de condições específicas. As hipóteses encontram-se retratadas no quadro abaixo.

O dispositivo vigorou até a publicação da EC nº 41/2003.

Esse é o quadro retratando as hipóteses de aposentadoria do art.

8º da EC nº20/98:

Aposentadoria – regra geral transitória	**Cálculo dos proventos**	**Fundamento** **EC nº20/98**	**Reajuste - § 8° do art. 40 (redação da EC 20/98)**
Tempo de contribuição - soma de: a) 35 anos (H) e 30 anos (M) b) Pedágio; 20% do tempo que em 15.12.98 faltaria para atingir 35 anos(H) ou 30 anos (M) Idade: 53 anos (H) e 48 anos (M) Tempo no cargo efetivo: 05 anos	Proventos calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo e correspondem à totalidade da remuneração	Art. 8º, I, II, III	Paridade
Aposentadoria – regra transitória específica Tempo de contribuição – soma de: a) 30 anos (H) e 25 anos (M) mais b) Pedágio; 40% do tempo que em 15.12.98 faltaria para atingir 30 anos(H) ou 25 anos (M) Idade: 53 anos (H) e 48 anos (M) Tempo no cargo efetivo: 05 anos	Proventos proporcionais equivalentes a 70% do valor máximo que seria obtido na regra de integralidade com acréscimo de 5% por ano que supere a soma do tempo mais pedágio até 100%	Art. 8º, § 1º	Paridade
Aposentadoria do professor Além dos requisitos da regra, ao tempo de contribuição em efetivo exercício nas funções do magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio, até 15.12.98, será acrescido 17% para o professor e 20% para a professora	Proventos integrais ou proporcionais	§ 4º do art. 8º	
Aposentadoria do magistrado, membro do MP e do Tribunal de Contas Além dos requisitos da regra, ao tempo de contribuição exercido até 15.12.98 será acrescido de 17%*	Proventos integrais ou proporcionais	§ 3º do art. 8º	

* Para os profissionais arrolados, o acréscimo de 17% foi mantido pelo art. 2º, §§ 2º e 3º da EC nº 41/2003

e art. 3º da EC nº 47/2005, conforme decisão do STF no MS 31.299AgR.[14]

A EC nº 41/2003

A partir da EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, publicada em 31 de dezembro de 2003, posteriormente modificada pela Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, publicada em 6 de julho de 2005, foram introduzidas novas alterações no regime próprio inaugurado pela EC nº 20/98.

A nova redação conferida ao § 1º, do art. 149 da Constituição Federal passou a prever a obrigatoriedade da instituição de contribuição destinada ao custeio do respectivo regime próprio, a cargo de cada ente federativo, assegurando-se, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40.

A Emenda em questão passou a explicitar o caráter solidário do regime, em resposta às inúmeras demandas judiciais relativas à contri-

14 CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ALTERAÇÃO DE REGIME JURÍDICO PREVIDÊNCIÁRIO. EFICÁCIA DO § 3º DO ART. 8º DA EC 20/98. DIREITO ADQUIRIDO À APLICAÇÃO DA REGRA DE TRANSIÇÃO COMPENSATÓRIA DE ACRÉSCIMO DE 17% AO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ATÉ A DATA DA VIGÊNCIA DA EC 20/98 EXERCIDO POR MAGISTRADOS, MEMBROS DO MINISTÉRIO PUBLICO E DO TRIBUNAL DE CONTAS, DO SEXO MASCULINO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA CONCEDER A SEGURANÇA. 1. A ratio do art. 8º, § 3º, da EC 20/98 estabeleceu regra de transição compensatória para todos os Magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, do sexo masculino, que ainda não haviam preenchidos os requisitos para a aposentadoria na data de sua vigência. 2. A partir da leitura da norma constitucional, é possível inferir a mensagem do constituinte no sentido de que, ao sujeitarem tais servidores a novo regime jurídico previdenciário, com significativo acréscimo de 5 anos de contribuição para a aposentadoria, contemplou-os com o direito adquirido ao acréscimo de tempo de serviço em determinado percentual, como forma de compensação pela maior onerosidade para preenchimento do requisito do tempo de contribuição. 3. O § 3º do art. 8º da EC 20/1998 tem por fim equalizar uma situação jurídica "passada" criada pela própria EC 20 e, por isto, produziu seus efeitos de acréscimo na contagem do tempo passado de forma concreta, não se exigindo, para a contagem do tempo, a integração de qualquer outro elemento ou fato jurídico, o que se traduz em aquisição do próprio direito à contagem diferenciada. 4. A eficácia do § 3º do art. 8º da EC 20 foi mantida expressamente pelo art. 2º, §§ 2º e 3º da EC 41/2003 e pelo art. 3º da EC 47/2005, que ressalvam expressamente o efeito jurídico do tempo de serviço do magistrado antes da EC 20/90 e fazendo remição à contagem especial do tempo de serviço antes da EC 20/98. 5. As redações sucessivas demonstram a intenção do constituinte de preservar, com o advento da EC 41/2003, o direito ao acréscimo de 17% ao tempo de serviço exercido por Magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, do sexo masculino, até a publicação da EC 20/98. 6. AGRAVO INTERNO PROVIDO para conceder a segurança, assegurando o acréscimo de 17% ao tempo de serviço prestado até a vigência da EC 20/98 (art. 8º, § 3º), aos magistrados homens, nos exatos termos decididos pelo CNJ no pedido de providências 0005125-61.2009.2.00.0000 (MS 31299AgR, relator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 24.02.2021, p. 05.05.2021). Disponível em https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor. Acesso em fevereiro de 2026.

buição dos servidores inativos e pensionistas.[15]

A obrigatoriedade da contribuição - fixada em alíquota não inferior à adotada pela União – implicou a redefinição da natureza jurídica da aposentadoria e da pensão por morte dos servidores, que deixaram de ser concebidos como benefícios estatutários, custeados exclusivamente pelo erário, para se estruturarem como prestações de caráter previdenciário.[16]

Em outras palavras, os direitos à aposentadoria e pensão, outrora concebidos como garantias administrativas, deixaram de integrar direito estatutário, passando a ter a proteção de um regime previdenciário.

Outro aspecto digno de nota, sobretudo a partir da EC n° 41/2003, refere-se aos destinatários do RPPS e aqui se destacam os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT.

Os servidores estabilizados com fundamento no art. 19 do ADCT

Nesse contexto, impõe-se examinar com maior discernimento a situação dos servidores alcançados pelo art. 19 do ADCT, cuja estabilidade excepcional não se confunde com a investidura em cargo efetivo mediante concurso público. A distinção repercute diretamente na possibilidade de filiação dos servidores aos RPPS.

O debate então instaurado dividiu-se quanto à possibilidade – ou não - de sua vinculação ao RPPS, tendo em vista que não ostentam a condição de servidores efetivos, isto é, daqueles que ingressaram na Administração Pública mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

Não obstante a aprovação do parecer da Advocacia Geral da União, GM nº 30, publicado no *DOU* de 3 de abril de 2003, para permitir a inclusão desses servidores no RPPS, ainda remanesceram debates entre o

15 O artigo 4o da EC no 41/03 foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 3105 e 3128.

16 Ressalvada a situação dos entes federativos em que a pensão já era concedida em razão de contribuição obrigatória de seus servidores para o respectivo custeio,

Ministério do Planejamento, a Advocacia Geral da União e a Diretoria de Regimes Próprios do MPS, quando, finalmente, foi aprovado o Parecer MPS/CJ nº 3.333, de 29.10.2004, de lavra do Procurador Federal Marcelo da Silva Freitas, que veio colocar uma pá de cal na questão do direito do servidor estável nos termos do art. 19 do ADCT à vinculação previdenciária em regime próprio.

A partir de então, as Orientações Normativas da SPS/MPS passaram a permitir a filiação, ao RPPS, do servidor estável pelo ADCT e também do não estável.[17]

Todavia, a respeito do tema, não foi esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em sessão de 20 de setembro de 2018, pela relatoria do Min. Dias Toffoli, ao julgar parcialmente procedente a ADI 5.111[18], proposta pelo governo de Roraima contra normas estaduais que permitem a participação dos servidores declarados estáveis pela Constituição roraimense no regime próprio de previdência local, declarando a inconstitucionalidade da expressão "bem como os servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual", do inciso I do artigo 3º da Lei Complementar 54/2001, e do artigo 28 da Resolução 49/2005 da Assembleia Legislativa do Estado.

Entendeu o Excelso Pretório que, ao abranger os servidores esta-

17 Art. 11. O servidor estável abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o admitido até 05 outubro de 1988, que 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 (ON SPS/MPS nº 3, de 12.08.2004). As Orientações subsequentes também disciplinaram o tema no mesmo sentido (ON SPS/MPS n] 1/2007; ON SPS/MPS nº 02/2009. Atualmente, a Portaria MTP nº 1.467/2022 não mais inclui os estáveis do art. 19 do ADCT como destinatários dos RPPS (art. 3º). Por sua vez, a Instrução Normativa INSS nº 128/2022 admitiu a vinculação desses servidores ao RPPS. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/orientacao-normativa. Acesso em fevereiro de 2026..

18 Decisões anteriores já expressavam o entendimento do STF sobre o assunto: ADI 498 (09.08.96): ADI 180 (27.06.2003); ADI 100 (01.10.2004); ADI 208 (19.12.2002); ADI 1350 (01.12.2006); ADI 114 (03.10.2011); ARE 1.069.876 (13.11.2017).

bilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT, o preceito violaria o art. 40, da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte.

Todavia, modulou os efeitos, admitindo que aqueles que até a data do julgamento já estavam aposentados ou tinham implementado as condições para aposentar-se pelo regime próprio, poderiam nele permanecer.

Finalmente, a decisão do STF no RE 1426306[19], reconhecida a repercussão geral do tema (tema 1254), consolidou o entendimento daquele Tribunal no sentido de que os beneficiados pela estabilidade excepcional prevista no art.19 do ADCT não são detentores das vantagens privativas de servidores ocupantes de cargo efetivo, o que afasta a possibilidade de participação no regime próprio de previdência social, exclusivo de cargos efetivos aprovados em concurso público.

A decisão comportou embargos de declaração, e nos segundos, o INSS, em síntese, invocou a modulação dos efeitos, alegando, em resumo, a dissonância do entendimento da Corte com o parecer AGU/GM 30, que ainda vinculava a Administração Federal, para preservação das situações jurídicas já consolidadas. Sustentou a modulação de efeitos considerando-se as decisões onde foi feita a modulação.[20]

Os embargos foram parcialmente acolhidos para modular os efeitos da decisão em relação às aposentadorias e pensões concedidas ou com requisitos já satisfeitos, com a fixação de nova tese de julgamento.

A tese aprovada no julgamento foi a seguinte: “Somente os servi-

19 RE 1426306 (tema 1254), Pleno, Rel. Min. Presidente, j. 12.06.2023, p. 27.06.2023. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=&numeroProcesso=1426306. Acesso em fevereiro de 2026.

20 ADPF 573; ADI 3636; ADI 5111; ADI 4876; ADI 3221 ED; ARE 1271326 ED 2os.AgR. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp? Acesso em fevereiro de 2026

dores 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".

Portanto, no caso, foram modulados os efeitos para admitir que os estáveis aposentados e os que implementaram os requisitos para aposentadoria até a publicação da decisão, em 21.06.2024, permanecessem no RPPS.

A inclusão – ou não - dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT no âmbito do RPPS constitui um dos temas mais sensíveis enfrentados pelos RPPS. A controvérsia não se limita à uma discussão meramente jurídica, pois projeta efeitos na vida desses servidores. Após décadas de vinculação ao RPPS, não é incomum que eles se vejam diante da possibilidade de desfiliação do RPPS e consequente submissão ao RGPS, ao final de sua trajetória funcional, com impactos relevantes sobre expectativas construídas legitimamente ao longo do tempo.

O Ministério da Previdência Social, em orientação emitida sobre o tema,[21] segue, ainda, a tese perfilhada pela Advocacia Geral da União, no sentido de que os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e os que não cumpriram o prazo de cinco anos para a estabilização, submetidos ao regime estatutário, devem permanecer vinculados ao RPPS, inclusive quando analisam o tema 1.254 do STF.

Nessa orientação, o Ministério enfatiza o princípio da legalidade, concluindo que a decisão proferida no tema 1.254 não possui efeitos

21 Ministério da Previdência Social, Orientação Normativa da Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal – CGAL/DRPSP/SRPC/MPS. Gescon L399421/2023. Informativo Mensal Consultas Destaques GESCON, ed.14, 25 set.2023. 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 fevereiro de 2026.

erga omnes, vinculando apenas o Poder Judiciário, nos termos do art. 927 do CPC.

Ao final, recomenda que o ente federativo promova a publicação de lei para regularizar a situação desses servidores e, ainda, que a data da publicação dos embargos, no julgamento do tema, (17.06.2024) não deverá ser aplicada como marco temporal para limitação da submissão ao RPPS.

Em julgado que merece atenção particular, o STF, pela 2ª turma, entendeu possível que o servidor estável pelo ADCT se submetesse a concurso interno, como forma de aquisição da efetividade.[22]

Não se pode dar o desfecho ao tema, sem examinar de que forma os Tribunais de Contas, detentores da competência constitucional de apreciar a legalidade das aposentadorias e pensões (art. 71, III, da Constituição Federal), têm analisado o assunto.

Hardy[23] examina a matéria, ao destacar que os Tribunais de Con-

22 EMENTA AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIDORES ESTÁVEIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTE. 19, § 1º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAÇÃO DE FUNÇÃO PÚBLICA EM CARGA PÚBLICA ANTE APROVAÇÃO EM CERTAME INTERNO. 1. São considerados derivados os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição de 1988, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulamentada no art. 37 da Carta da República. É contado como título o tempo de serviço nas condições previstas quando os servidores referidos forem submetidos a concurso para efetivação, na forma da lei (ADCT, art. 19, caput e § 1º). 2. Em atenção ao princípio da isonomia, é direito dos servidores públicos aplicáveis na forma do art. 19 do ADCT fazer parte do plano de cargos e carreiras em igualdade de condições com os aprovados em concurso público, na medida em que todos exerçam funções e desempenhem atividades similares. 3. O concurso a que se refere o § 1º do art. 19 do ADCT apenas regulamenta como efetivos servidores públicos que detêm a estabilidade por força do caput, não se revelando forma de ingresso no serviço público. 4. O servidor que vier a preencher as condições previstas no art. 19 do ADCT – por ser estável no serviço público, mas não titular de carga efetiva –, ao submetê-lo ao processo seletivo interno, fará jus à efetividade se aprovado. 5. Agravo interno desprovido (AI 746083 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Nunes Marques, j. 24.10.2023, p. 01.12.2023) disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667487

23 Hardy: Majoly Aline dos Anjos, em percuciente artigo publicado no "Regimes Próprios -Aspectos Relevantes", 19º volume, ABIPEM/APEPREM, 2025, p. 256, sob o título "O tema 1254 do Supremo Tribunal Federal e o Regime Próprio de Previdência Social", trata de todas as questões que envolvem o tema da filiação, ou não, aos RPPS, dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT.

tas do país adotam entendimentos divergentes quanto à permanência, nos RPPS, dos servidores não concursados e daqueles estabilizados com fundamento no art. 19 do ADCT, analisando, inclusive as posições assumidas por algumas Cortes de Contas.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, no processo TC 020182.982.22-8, fixou-se, como data limite para inclusão no RPPS, a da publicação da ata do primeiro julgamento proferido pelo STF na Repercussão Geral do tema 1254, ou seja, 28.06.2023. Consta que não houve recurso, tendo transitado em julgado em 28.08.2023.

Assim, os RPPS submetidos à jurisdição do referido Tribunal, deverão redobrar a cautela na concessão da aposentadoria dos servidores a eles vinculados, que tenham sido estabilizados com base no art. 19 do ADCT, uma vez que eventual negativa de registro ensejará a desconstituição do benefício e a adoção das providências necessárias à sua inscrição no RGPS.

No que se refere às aposentadorias voluntárias, a EC nº 41/2003 não alterou os requisitos para a concessão, previstos no art. 40 da Constituição Federal. Contudo, introduziu uma mudança significativa no cálculo dos proventos e seus reajustes, eliminando a integralidade da remuneração no cargo efetivo e a paridade, limitando tais benefícios apenas às regras de transição.

O critério de cálculo dos proventos de aposentadoria e o de reajuste

O art. 40 da Constituição Federal passou a estabelecer o novo critério de cálculo e de reajuste para as aposentadorias.[24]

24 Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos

Assim, os servidores que ingressaram em cargo efetivo após a EC nº 41/2003 não teriam mais proventos de aposentadoria calculados pela integralidade da remuneração no cargo efetivo e a paridade foi substituída pelo reajustamento anual do benefício.

É importante esclarecer que o novo critério de cálculo só pôde ser aplicado a partir de 20 de fevereiro de 2004, com a edição da MP 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Referido diploma legal disciplina a aplicação da EC nº 41/2003, altera dispositivos das leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991 e 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Até seu advento, portanto, as aposentadorias eventualmente concedidas com fundamento no art. 40, na nova redação, tiveram proventos fixados segundo a norma anterior, conforme princípio da ultratividade da lei antiga, em relação à nova.

A lei nº 10.887/2004 – norma de observância obrigatória por todos os entes federativos – instituiu a nova base de cálculo das aposentadorias concedidas com fundamento no art. 40.

De acordo com o art. 1º. nova lei, 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,

---

e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

...

§ 3º 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.

...

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federa l 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."

Releva considerar que o § 2º do art. 40, na redação da EC nº 20/98, permaneceu vigente, de sorte que a remuneração no cargo efetivo continuou a ser o limite do valor dos proventos, apurados por média.

O conceito de remuneração no cargo efetivo, já examinado em tópico próprio e que será esmiuçado por ocasião da análise da EC nº 103/2019, não demandaria maiores considerações, se a Lei nº 9.717/98 não tivesse sido alterada (inciso X do art. 1º, pela Lei nº. 10.887/2004), para prever vedação de inclusão nos benefícios previdenciários, 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, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2o do citado artigo.

Vale dizer: as parcelas remuneratórias transitórias, que não são inerentes ao cargo efetivo, não deveriam ser objeto de contribuição previdenciária, exceto aquelas que integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar pelo regime de média, observado sempre o limite da remuneração no cargo efetivo.

Nos termos da lei, o valor dos proventos terá ainda o limite mí-

nimo (não poderia ser inferior ao salário-mínimo), e também o limite máximo, instituído no art. 37, XI, da Constituição Federal[25].

Com relação à forma de reajuste, o § 8º do art. 40 prevê o reajuste anual que preserve o valor real do benefício.

A Portaria MTP nº 1.467, define, no art. 2º, inciso XXI:

> XXI - reajustamento anual: forma de revisão dos proventos e das pensões por morte aos quais não foi garantida a aplicação da paridade, para preservar, em caráter permanente, o valor real desses benefícios, conforme índice definido na legislação de cada ente federativo;

No que se refere a reajuste, importa lembrar que a aplicação automática dos índices de reajustes previstos para o RGPS não se harmoniza com a Súmula Vinculante nº 42 do STF, segundo a qual é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.

Isso não significa, contudo, que o ente subnacional esteja impedido de adotar, mediante previsão em lei própria, o mesmo índice aplicado no âmbito federal – ou mesmo outros índices oficiais. O que se veda é a vinculação automática, isto é, a submissão compulsória e permanente a índice fixado por outro ente federativo, sem deliberação legislativa

25 Art. 37... (redação conferida pela EC nº 41/2003)
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

própria[26].

Cumpre consignar que esse critério de cálculo e de reajuste ainda permanece em vigor nos entes subnacionais que não promoveram a adequação de seus RPPS à reforma previdenciária, razão pela qual continuam a conceder aposentadorias com base nas regras ainda não modificadas por legislação superveniente.

O quadro que sintetiza os requisitos do art. 40, da Constituição Federal, na redação conferida pela EC nº 41/2003, é o seguinte:

26 Conforme consignado na ADI 4582, o art. 15 da Lei nº 10.887/2004 foi declarado inconstitucional, por ter determinado, por meio de lei federal, a adoção compulsória, pelos entes subnacionais, do mesmo índice e mesma data do reajuste previstos para o RGPS, em afronta à autonomia federativa. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. LEI Nº 10.887, DE 2004. LEI Nº 11.784, DE 2008. NORMA GERAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUTONOMIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS. FIXAÇÃO DE TEMPO E ÍNDICE PARA O REAJUSTE DE BENEFÍCIOS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. EXTRAVASAMENTO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PELA UNIÃO. VÍCIO FORMAL: CARACTERIZADO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E GARANTIA À REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. MATERIAL VÍCIO: NÃO CARACTERIZADO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. RESTRIÇÃO DA APLICABILIDADE DO PRECEITO AOS SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. 1. A questão jurídica controvertida posta nesta ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é lei constitucional federal que determina a todos os entes federados mantenedores de regimes próprios da previdência social a realização de reajustes dos comprovados, na mesma data e índice em que se der o reacerto dos benefícios do regime geral, excetuados os beneficiados pela garantia da paridade. 2. Para afrontar a autonomia constitucional do Estado-membro e a repartição constitucional de competências legislativas, é formalmente inconstitucional a lei federal que determina a todos os entes federados mantenedores de regimes próprios da previdência social a realização de reajustes, na mesma data e índice em que se der o reacerto dos benefícios do regime geral, ressalvado os casos de beneficiários agraciados pela paridade. 3. Na esteira da técnica decisória de interpretação conforme a Constituição, não há inconstitucionalidade no objeto, por traição formal, caso se considere que a lei impugnada se dirige unicamente à União, havendo, assim, uma vinculação entre o RGPS e o regime próprio de previdência social em nível federal. 4. Não viola o princípio da igualdade ou a garantia fundamental à revisão geral anual de vencimentos, porque o objeto atacado almeja salvaguardar situações previstas, excetuando o programa normativo dos beneficiários pela garantia de paridade na revisão de proventos e pensões, nos termos da legislação regente. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, sem mérito, julgada procedente, com confirmação da medida cautelar.

Aposentadoria por idade e contribuição	**Cálculo de proventos**	**Fundamento**	**Reajuste - § 8º do art. 40 (na redação da EC 41/2003)**
Tempo de contribuição H -35 anos M- 30 anos Idade H- 60 anos M- 55 anos Tempo de efetivo exercício no serviço público - 10 anos Tempo no cargo efetivo - 05 anos	Proventos calculados pelo critério de média, e não poderão exceder a remuneração no cargo efetivo	Art. 40, § 1º, III, *a*	Reajuste anual que preserve o valor real do benefício
Aposentadoria por idade			
Idade H -65 anos M – 60 anos Tempo de efetivo exercício no serviço público - 10 anos Tempo no cargo efetivo- 05 anos	Proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados pelo critério de média e não poderão exceder a remuneração no cargo efetivo	Art. 40, § 1º, III, *b*	
Aposentadoria dos professores			
Tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio H – 30 anos M – 25 anos Idade H- 55 anos M- 50 anos Tempo de efetivo exercício no serviço público - 10 anos Tempo no cargo efetivo - 05 anos	Proventos calculados pelo critério de média, e não poderão exceder a remuneração no cargo efetivo	Art. 40, § 5º	

A regra de transição de aposentadoria – art. 6º da EC nº 41/2003

O art. 6º da EC nº 41/2003 estabelece requisitos para a obtenção de aposentadoria do servidor que tenha ingressado no serviço público até 31.12.2003[27].

27 Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40

Preliminarmente, cumpre definir o que se entende por integralidade de proventos e paridade, como forma de reajuste, tendo em vista que esses benefícios deixaram de ser assegurados aos servidores que ingressaram no RPPS a partir de janeiro de 2004, conforme dispõe o art. 40 da Constituição Federal, na redação conferida pela EC nº 41/2003.

A portaria MTP 1.467/2022 define-os muito bem em seu artigo 2º, incisos XVIII, XXII e XX:

> XVIII - cálculo por integralidade: regra de definição do valor inicial de proventos de aposentadoria e das pensões por morte, que corresponderão à remuneração do segurado no cargo efetivo, ao subsídio, ou ao provento, conforme previsto na regra vigente para concessão desses benefícios quando da implementação dos requisitos pelo segurado ou beneficiário
>
> XXII - proventos integrais: regra de definição do valor inicial de proventos, sem proporcionalização, que corresponderão a 100% (cem por cento) do valor calculado conforme inciso XVIII ou, pelo menos, a 100% do valor calculado conforme inciso XIX, de acordo com a regra constitucional ou legal aplicável em cada hipótese;
>
> XX - paridade: forma de revisão dos proventos de aposentadoria e das pensões por morte aos quais foi assegurada a aplicação dessa regra, que ocorrerá na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração ou subsídio dos segurados em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos segurados, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão de pensão por morte, desde que tenham natureza permanente e geral e sejam compatíveis com o regime jurídico dos segurados em atividade, na forma da lei;

---

da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Cumpre registrar que, no tocante à paridade, não se exige previsão legal específica para sua incidência, por tratar-se de garantia autoaplicável, cujo fundamento decorre diretamente do texto constitucional conforme já assentado pelo STF.[28] Nessas hipóteses, a recomposição dos proventos deverá ser suportada pelos recursos do RPPS, ainda que não tenha havido contribuição específica dos aposentados para fazer frente a tais acertos.

Por outro lado, apenas as vantagens que ostentem caráter geral – isto é, concedidas indistintamente a todos os servidores da ativa – e que possuam natureza permanente, não transitória, devem ser estendidas aos inativos que detenham direito à paridade.

O STF já enfrentou a matéria em diversos julgados, inclusive sob a sistemática da repercussão geral: temas 983 (RE 1052570); 067 (RE 572052); 156 (RE 596962); 351 (RE 631389), dentre outros.

O tema 139 (RE 590260)[29] tem sido frequentemente invocado por reafirmar a incidência da paridade e da integralidade aos servidores que ingressaram após a EC 41, desde que preenchidos os requisitos das regras de transição previstas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005.

O Tribunal de Contas da União também disciplinou a matéria em

28 As normas contidas no art. 40, § 8º, da Constituição do Brasil são autoaplicáveis. A revisão dos proventos da aposentadoria e a extensão aos inativos de quaisquer benefícios e vantagens concedidos aos servidores em atividade pressupõe, tão somente, a existência de lei prevendo-os em relação a estes últimos. Uma vez editada lei – no presente caso, a Lei Delegada 8/2003 – que implique outorga de direito aos servidores em atividade, dá-se, pela existência da norma constitucional, a repercussão no campo patrimonial dos aposentados." (AI 609.661-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 22-5-2007, *DJ* de 15-6-2007.) No mesmo sentido: AI 802.545-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 14-12-2010, Segunda Turma, *DJE* de 21-3-2011; RE 601.225-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 24-8-2010, Primeira Turma, *DJE* de 17-9-2010. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search? Acesso em fevereiro de 2025.

29 Tema: Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015 (RE 590260, Pleno, Rel. Min. Lewandowski, j. 24.06.2009, p. 23.10.2009) Disponível em https:// https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20590260. Acesso em fevereiro de 2026.

seus julgados, merecendo destaque o seguinte entendimento[30]:

> Aposentadoria. Proventos. Paridade. Vantagem. Requisito.
>
> As vantagens concedidas aos servidores ativos não são, de pronto, estendidas aos inativos, considerando, tão somente, o instituto da paridade prevista no art. 7º da EC 41/2003. Para que isso ocorra, é preciso que o benefício: i) seja de caráter geral e guarde vinculação com o cargo efetivo; ii) não seja pago em decorrência do exercício de atividade de natureza transitória; e iii) não seja condicionado ao preenchimento de requisitos impostos por lei incompatíveis com a inatividade, a exemplo da obrigatoriedade de participação em programa de reciclagem anual.

Relativamente ao caput do art. 6º da EC nº 41/2003, o dispositivo apresenta alguns pontos controversos, bem como outros que demandam maior atenção, a fim de proporcionar uma compreensão mais aprofundada do tema.

O ingresso do servidor efetivo no serviço público

O *caput* do art. 6o estabelece: Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda.

A interpretação sistemática do dispositivo revela que sua incidência alcança o servidor que tenha ingressado até 31.12.2003, sob regime estatutário e na titularidade de cargo efetivo, categoria expressamente contemplada pelo art. art. 40, *caput,* da Constituição Federal, e pelo art. 2º da Emenda[31].

30 Acórdão 12458/2020, 1ª turma, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman, j. 10.11.2020. disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/paridade/. Acesso em fevereiro de 2026.

31 Sobre o tema, Figueiredo, Douglas e Briguet, Magadar, publicaram artigo O enquadramento

Magalhães Filho, ao enfrentar a questão da contagem de tempo de efetivo exercício no serviço público, para fins de aposentadoria, com fundamento em decisões do Tribunal de Contas da União, distingue duas situações: a primeira voltada à definição do conceito de serviço público para fins de aplicação do art. 40, III, da Constituição Federal, a segunda, destinada a identificar o destinatário do art. 6º da EC nº 41/2003:

> O Tribunal de Contas da União, ao estudar o tema chegou a uma conclusão mista: para fins do art. 40, inciso III, da CF, o conceito de serviço público deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista, diferentemente do conceito de serviço público contido no caput do art. 6º da Emenda Constitucional no. 41/2003 e no caput do art. 3º. da EC no. 47/05, que deve ser tomado de forma restrita para alcançar apenas a Administração Pública, direta, autárquica e fundacional.[32]

Para fins de enquadramento do servidor nas regras transitórias previstas no art. 6º da EC nº 41/2003 e art. 3º da EC nº 47, acrescenta:

> Dito isso, parte-se para a questão mais delicada, que é tratar do caput do artigo 6º da EC 41/2003 e do caput do artigo 3º da EC 47/2005. Agora o eixo interpretativo cambia, sem que isso implique contradição. Note-se que o constituinte, nesse caso, exige o tempo de serviço público condicionado e não mais aquele puro, essencial. Volte-se ao caput do artigo 6º da EC 41/3002 e observar-se-á que o constituinte determina que ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor poderá aposentar-se pela regra de transição prevista no art. 6º da EC 41/03. Ora, quem tem direito à opção é somente o servidor filiado ao Regime Próprio de Previdência

do servidor nas regras transitórias de aposentadoria, trazidas pela EC 20/98, EC 41/2003, EC 47/2005 e E 70/2012, vol.13, Regimes Próprios – Aspectos Relevantes, ABIPEM/APEPREM, 2019, p. 47. Disponível em https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Regimes-Pr%C3%B3prios-13%C2%BA-volume.pdf Acesso em fevereiro de 2026.

32 Inácio Magalhães Filho, In Regimes Próprios, Aspectos Relevantes, Ed. Vol. 4, ABIPEM/APEPREM, p.99.

> Social, implica dizer: aquele que presta serviço público à administração direta, autárquica ou fundacional. Sim, porque o empregado público (ou servidor público lato sensu) que exerce sua função na administração indireta – empresa pública e sociedade de economia mista – sequer tem direito a tal opção, pois forçoso reconhecer que a aposentadoria desse empregado se dá no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. (g. n.)[33]

Em outra oportunidade, assevera:

> Veja-se a clara condicionante: não basta o exercício de serviço público, é fundamental que o servidor seja originário da Administração direta, Autárquica ou fundacional, e, em parte, de cargo público, pois somente assim haverá o direito de opção pela aposentadoria do art. 40 da Carta Magna. Aqueles que estão vinculados ao RGPS, caso dos empregados de empresas públicas e de sociedades de economia mista, não se aposentam com base no citado artigo, por imposição constitucional[34].

Calazans[35] a respeito do enquadramento do servidor no art. 6º da EC 41 e art. 3º da EC 47, assim se posiciona:

> Para fins de aferição da data de ingresso no "serviço público", o tempo de serviço de empregado público não pode ser computado para tal finalidade, já que a regra se direciona aos agentes públicos que possuíam expectativa de se aposentar no RPPS pelas regras então vigentes e não aos empregados públicos que não tinham tal pretensão, ante o que preceitua o § 13 do art. 40[36].

.

33 Ob.cit. p. 100. O art. 173, § 1º, III, da CF estabelece que o regime dessas empresas é o do direito privado.

34 Magalhães Filho, Inácio: Lições de Direito Previdenciário e Administrativo no Serviço Público, 3ª ed. Fórum, 2020, p. 176.

35 Calazans, Fernando Ferreira: artigo denominado "Datas de ingresso no serviço público e no cargo efetivo e a aplicação das regras de transição de aposentadoria nos Regimes Próprios de Previdência Social", in Regimes Próprios- Aspectos relevantes, p.289, vol.18, 2024, ed. ABIPEM/APEPREM.

36 § 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

> Logo, a expressão ingresso no serviço público para fins de aplicação das regras de transição junto a RPPS deve ser interpretada de forma que se considere o serviço público em cargo efetivo, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo valorativo da norma.

No âmbito do Poder Judiciário, todavia, não se observa uniformidade de entendimento. Há decisões que admitem a possibilidade de o servidor celetista que ingressou até 31.12.2003 aposentar-se com fundamento no art. 6º da EC nº 41/2003. Em sentido diverso, outros julgados adotam interpretação restritiva, reconhecendo o direito à aposentadoria com integralidade e paridade apenas aos servidores que tenham ingressado até aquela data na condição de titulares de cargo efetivo.

Neste contexto, merecem destaque as decisões proferidas no âmbito do TJSP, favoráveis à pretensão dos autores.

a) RECURSO INOMINADO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL DE SUMARÉ. Pretensão à revisão dos proventos de aposentadoria, a fim de que o benefício seja concedido com integralidade e paridade. Possibilidade. Ingresso no serviço público anteriormente à EC n. 41/2003. Cumprimento dos requisitos do art. 6º da EC n. 41/2003. Recorrida que ingressou ao quadro do Município de Sumaré em 1996, após aprovação em concurso público, sob o regime celetista, e em 2010 passou para o regime estatutário. Regras de transição do art. 6º da EC n. 41/2003 que não distinguem os servidores públicos nos seus diferentes regimes de contratação. Existência de vínculo ininterrupto desde 1996, com preenchimento dos requisitos no regime estatutário. Sentença de procedência mantida. Recurso não provido. (TJSP; Recurso Inominado Cível 1006251-14.2024.8.26.0604; Relator(a): ANTONIO Carlos de Figueiredo Negreiros; Órgão Julgador: 8ª Turma Recursal de Fazenda Pública; Foro de Sumaré - Vara do Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 24/03/2025; Data de Registro:24/03/2025)

b) RECURSO INOMINADO. Servidora pública. Professora do município de Sumaré. Pretensão de concessão de aposentadoria com direito a integralidade e paridade. Possibilidade. Autora que ingressou no serviço público via concurso antes da EC 41/2003, preenchendo os requisitos para aposentadoria com integralidade e paridade. Migração de regime celetista para estatutário, pela Lei Municipal nº 4.967/2010, não impede a aplicação das regras de transição para aposentadoria. Precedentes do TJSP. Sentença de procedência mantida. Recurso não provido. (TJSP; Recurso Inominado Cível 1011674-52.2024.8.26.0604; Relator (a): José

Evandro Mello Costa - Colégio Recursal; Órgão Julgador: 1ª Turma Recursal de Fazenda Pública; Foro de Sumaré - Vara do Juizado Especial Cível e Criminal; Data do Julgamento: 14/03/2025; Data de Registro: 14/03/2025)

Em sentido contrário à postulação dos autores, encontram-se as seguintes decisões:

a) DIREITO PREVIDENCIÁRIO. APELAÇÃO. APOSENTADORIA. RECURSO DESPROVIDO. I. Caso em Exame: Recurso de apelação contra sentença que denegou a segurança, não reconhecendo o direito da impetrante à integralidade e paridade de aposentadoria. A autora trabalhou como professora para o Município do Guarujá de 18/03/1997 até 01/05/2024, quando optou pela aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição. A impetrante alega direito à integralidade e paridade por ter ingressado no serviço público antes da EC 41/03. II. Questão em Discussão: A questão em discussão consiste em determinar se a impetrante tem direito à integralidade e paridade de aposentadoria, considerando sua transição do regime celetista para o estatutário após a LCM nº 135/2012. III. Razões de Decidir: A impetrante ingressou no serviço público em 01/10/1992 sob regime celetista, e somente em 2013 passou a ser estatutária, quando os benefícios de integralidade e paridade já não eram aplicáveis aos servidores estatutários vinculados ao RPPS, conforme EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005. 4. A documentação comprova que até a LCM nº 135/2012, a autora era regida pela CLT e contribuinte do RGPS, não cumprindo os requisitos para os benefícios pleiteados. IV. Dispositivo: Recurso de apelação desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1009508-26.2024.8.26.0223; Relator (a): Magalhães Coelho; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 04/02/2025; Data de Registro: 04/02/2025)

b) RECURSOS OFICIAL E DE APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. APOSENTADORIA COM PARIDADE E INTEGRALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. INGRESSO APÓS A EC 41/2003. Pretensão ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial, com integralidade de vencimentos e paridade de direitos. Inadmissibilidade. Impetrante que ingressou no serviço público no Município de Campo Limpo Paulista em 13.4.2000, na função de assistente social, vertendo contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social (INSS), cargo que ocupou até sua exoneração em 15.7.2011, tendo sido, na mesma data, nomeada para o cargo de assistente social no Município de Jundiaí, cuja posse ocorreu em 1º.8.2011. A Emenda Constitucional nº 41/2003 extinguiu a aposentadoria com paridade e integralidade dos servidores públicos, mas assegurou aos já ingressados no sistema, que detinham expectativa de direito, regras de transição. Dessa forma, a impetrante não se submete às regras do artigo 6º da referida Emenda, porque não era ainda titular de cargo efetivo, o que veio acontecer com a sua posse no Município de Jundiaí, em 1º.8.2011,

depois da entrada em vigor da EC 41/03. Ilegalidade ou abuso de poder não demonstrados. Evidente ausência de direito líquido e certo a amparar a concessão da segurança, a qual deverá ser cassada. Sentença reformada para denegar a ordem. Recursos oficial e de apelação providos (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1010988-72.2024.8.26.0309; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Jundiaí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/11/2024; Data de Registro: 27/11/2024)

Na mesma linha: (TJSP; Apelação Cível 1000928-52.2023.8.26.0575; Relator (a): Coimbra Schmidt; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Porto Ferreira - 1ª Vara; Data do Julgamento: 23/09/2024; Data de Registro: 23/09/2024)

Embora não tenha tratado especificamente do ingresso de servidores celetistas até 31.12.2003 e a pretensão de terem a aposentadoria submetida ao art. 6º da EC 41/2003, o STF, em decisão monocrática da Ministra Carmen Lúcia, em situação análoga em que houve interrupção no regime estatutário, decidiu que o reingresso no serviço público após a EC nº 41/2003 impede a utilização dos requisitos de aposentadoria dos dados do primeiro ingresso no serviço público.[37]

No Superior Tribunal de Justiça encontra-se assentado o entendimento de que os servidores celetistas que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 ou 16.12.98 não fazem jus à aposentadoria com integralidade e paridade prevista no art. 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº 47/2005.

Nesse sentido, confira-se o excerto de decisão proferida, em que ficou consignado:

37 EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. INTERRUPÇÃO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO. NORMAS DE TRANSIÇÃO. REINGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS REQUISITOS DE APOSENTADORIA DOS DADOS DO PRIMEIRO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. AGRAVO REGIMENTO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 1283859 AgR, 2ª Turma, Min. Carmen Lúcia, j 19;04;2021, p.22.04.2021). No mesmo sentido, o RE 1.382.708 AgR, Min. Carmen Lúcia, p. 27.05.2022). Disponível em https:// https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?-classeNumeroIncidente= Acesso em fevereiro de 2026.

...

2. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos (fls. 102-103, e-STJ): " O que importa, para o deslinde da questão, é a qual regime previdenciário o Impetrante encontrava-se vinculado durante esse período, e, como ele mesmo confirmou, era ao regime celetista. É por esse motivo que o tempo de serviço na atividade privada só é contado para fins de aposentadoria e disponibilidade, pois os demais benefícios previdenciários do regime próprio têm relação com a própria natureza pública do serviço. (...) Desse modo, não se pode considerar como público o tempo em que o Impetrante laborou no serviço privado, contribuindo exclusivamente para o Regime Geral da Previdência Social".

3. O tempo de serviço prestado em sociedades de economia mista e em empresas públicas estaduais pode - como ocorreu no caso concreto - ser averbado para fins de aposentadoria e de disponibilidade, não sendo possível, no entanto, seu uso como "efetivo serviço público", em sintonia com o que está firmado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Precedentes: AgInt no RMS 48.575/MS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 27/03/2017; AgRg no RMS 46.853/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 24/6/2015; RMS 46.070/MS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 10/9/2014; AgRg no RMS 45.157/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 15/8/2014.

4. In casu, o tempo de serviço prestado em empresas públicas não pode ser considerado para obtenção de aposentadoria com as regras integrais asseguradas somente aos servidores públicos efetivos estatutários, pois não se configura como "tempo de serviço público" para todos os efeitos, ao contrário do que pleiteia a parte recorrente.

5. Recurso Ordinário a que se nega provimento.[38]

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COM PROVENTOS INTEGRAIS. REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ART. 3º DA EC 47/2005. DATA DO INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO. SERVIDOR ESTATUTÁRIO. REGIME CELETISTA EM FUNDAÇÃO PRIVADA QUE PRESTA SERVIÇO PÚBLICO. NAO ABRANGÊNCIA PELA REGRA DE TRANSICÁO. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. O art. 3º, caput, da Emenda Constitucional 47/2005, que alterou os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, definiu regra de transição para a aposentadoria daqueles que ingressaram no serviço público anteriormente a 16/12/1998, conforme requisitos previstos no art. 40 da Constituição.

38 STJ, 2ª Turma, RMS 55.312/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 28/11/2017, p 19.12.2017.

> 2. A referida regra garante a integralidade e a paridade, e tem seus efeitos jurídicos a partir da "data de ingresso no serviço público", qual seja, a da investidura no cargo efetivo, nos termos do art. 37 da Constituição, ainda que o servidor prestasse serviço como celetista, no mesmo Órgão, para o qual prestou concurso e foi aprovado. No caso em concreto, na Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor - FEBEM/RS, instituída por lei estadual. Aludido período celetista deverá ser averbado para fins de contagem de tempo para a aposentadoria, no entanto, não garante a inteireza dos proventos, segundo inteligência do art. 3º da EC 47/2005.
>
> 3. Agravo interno provido.[39]

> RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR. DIREITO À INTEGRALIDADE E À PARIDADE. INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO EM REGIME CELETISTA. TRANSFORMAÇÃO EM CARGO EFETIVO NO ANO DE 2005. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À INTEGRALIDADE DE PROVENTOS E PARIDADE. RECURSO ORDINÁRIO DESPROVIDO[40]

O posicionamento do Ministério da Previdência Social

A respeito do tema, o MPS tem orientado no sentido de que apenas o servidor efetivo que tenha ingressado no serviço público até 31.12.2003 ou 16.12.98 faz jus à aposentadoria com integralidade e paridade, nos termos do art. 6º da EC 41/2003 e art. 3º da EC 47/2005.

No exercício da competência constitucional para a edição de normas gerais relativas à organização e orientação dos RPPS[41], o MPS vem disciplinado a matéria, por orientações normativas, reiterando que o destinatário dessas regras de transição é o ocupante de cargo efetivo que tenha ingressado no serviço público, nos marcos temporais fixados pelas

39 AgInt no RMS 66132/RS, 2ª Turma, Min. Rel. Afrânio Vilela, j. 12.11.2024, p. 18.11.2024

40 RMS 56613, Rel. Min. Napoleão Nunes Mais Filho, j.23.03.2020. Disponíveis em https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/. Acesso em fevereiro de 2026.

41 Lei nº 9.7171/98, art. 9º. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em fevereiro de 2026.

referidas emendas.[42]

Nesse sentido estabelecia a Orientação Normativa nº 2, de 31.03.2009- SPPS/MPS, no art. 70, *verbis:*

> 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. (Redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009)

A Nota técnica 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS[43] disciplinou no mesmo sentido, estabelecendo:

> 43. A criação atual de regime previdenciário próprio, de par com a instituição do regime jurídico único, não proporcionará ao servidor ex-celetista que passar a titularizar cargo público efetivo o direito à aplicação das regras constitucionais de transição das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nos 41, 47 e 70.
>
> 44. É uma restrição de direito que diz respeito basicamente ao sentido e alcance do requisito relacionado à época de ingresso no serviço público, que se encontra nas regras de transição dos arts. 2o , 6o e 6o - A da Emenda Constitucional no 41 (este último artigo foi acrescentado pelo art. 1o da Emenda Constitucional no 70), e, do art. 3o da Emenda Constitucional no 47, conforme as respectivas redações transcritas abaixo:
> . . .
> 45. No contexto das aludidas reformas previdenciárias, esta Se-

42 O STF, no RE 1.007.271/PE, reconhecida a repercussão geral do tema (968), reconheceu a competência concorrente da União para legislar e fiscalizar normas gerais previdenciárias (art. 24, XII, e 40, § 22, III, da CF).

43 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). Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/06/032013.pdf. Acesso em fevereiro de 2026.

cretaria 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.

46. Então, é certo que, a partir da Emenda Constitucional no 20, de 1998, os empregados públicos da Administração direta, autárquica ou fundacional não têm razão para nutrir qualquer expectativa de aposentação em regime previdenciário próprio, porque aquela reforma determinou a sua vinculação obrigatória ao Regime Geral. Ora, se nela foi decidida a sua exclusão do regime próprio de previdência do servidor, é equívoco sustentar que também lhes assegurou a aplicação de regras de transição pertinentes a este mesmo regime.

47. Portanto, as regras constitucionais de transição, transcritas acima, não se destinam aos servidores que, nos marcos temporais dos dias 16.12.1998 (que é o limite fixado pelo art. 2o da Emenda Constitucional no 41 e art. 3o da Emenda Constitucional no 47) e 31.12.2003 (termo final para os arts. 6o e 6o - A da Emenda Constitucional no 41), estavam vinculados à Administração direta, autárquica ou fundacional do ente político por uma relação jurídica contratual (celetista), e não institucional.

48. Quando se trata, porém, do requisito de tempo cumprido no serviço público, não de ingresso, os preceitos dos artigos: 40, § 1o , III, da Constituição Federal; 6o , III, da Emenda Constitucional no 41/2003; e 3o , II, da Emenda Constitucional no 47/2005 estão todos eles se referindo tanto aos períodos prestados na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, quanto na Administração indireta, porque nestes casos o que é principal na matéria regulamentada é para quem foi prestada a atividade, de forma que possa restar caracterizado, ou não, tempo de serviço público, mas não importa qual a relação jurídica de trabalho que regeu essa mesma atividade: se celetista ou estatutária.

> 49. Em suma, as reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nos 41, 47 e 70 se reportaram à época de ingresso no serviço público, mediante regras de transição, para salvaguardar expectativas de direito do servidor titular de cargo efetivo, esse que já era, ao tempo destas reformas, destinatário das regras constitucionais permanentes do sistema previdenciário próprio, e que permaneceria, neste regime, sujeito a novos requisitos (mais severos) para a aposentação. Ou seja, a noção de regra de transição não se coaduna com a de exclusão da filiação, *ab initio*, como ocorreu com o empregado público da Administração direta, autárquica e fundacional desde a promulgação da Emenda Constitucional no 20/1998. Mas, quando se fala em tempo de serviço público nestas Emendas, o seu alcance é maior, porque visa a proteger a atividade prestada sob esta especial qualificação, seja em regime contratual, de emprego público, ou estatutário, de cargo público.

O mesmo entendimento firmado nas Notas Técnicas vem sendo mantido pelo Ministério da Previdência Social, conforme se verifica do 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.**

Reforçando tal posicionamento, registra-se a orientação expedida pela Divisão de Orientação e Informações T**écnicas –DIOIT/CGNAL/ DRPPS/MPS/GESCON L479501/2024/ em 30.07.2024, na qual se** consignou que, para o enquadramento nas regras de transição das EC nº41/2003 e EC nº47/2005, é indispensável que o servidor seja titular de cargo efetivo e que, nessa condição tenha ingressado até as datas-marco

fixadas por tais diplomas constitucionais.

Confira-se:

> O art. 166 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 define que, para **a fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de opção pelas regras de transição, 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**. No mesmo sentido, os dispositivos do Anexo II da Portaria MPS nº 1.467, de 2/6/2022 preveem, como **destinatários das regras de transição, os segurados do RPPS que tenham ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até 16 de dezembro de 1998, ou até 31 de dezembro de 2003,** conforme o caso. (g.n.)
>
> O direito de opção às regras de transição pelo servidor titular de cargo efetivo está relacionado com a natureza das regras do art. 40 da Constituição Federal e com o vínculo estatutário do servidor quando do ingresso, mas não com a filiação previdenciária.

O posicionamento dos Tribunais de Contas

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – acompanhado por pareceres do Ministério Público de Contas-, em julgamentos recentes – perfilha o entendimento de que: i) somente servidores vinculados sob regime estatutário até as datas-marco das emendas constitucionais em referência podem ser enquadrados nas regras de transição que ensejam aposentadoria com integralidade e paridade; ii) a migração celetistas para o RPPS após a EC nº 41/2003 ou sem vínculo estatutário prévio

não confere, por si só, esse direito.[44]

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná conta com o prejulgado nº 28, retificado pelo acórdão 541/20, aprovado nos seguintes enunciados: a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2°, da Orientação Normativa n° 02/2009, do Ministério da Previdência Social; b) A expressão "ingressado no serviço público", constante no caput dos arts. 6° da EC 41/03 e 3° da EC 47/05 tem aplicação restritiva: b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional; b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista; b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas; c) A expressão "serviço público" constante dos incisos dos art. 6°, da EC 41/03 e 3°, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada; d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico e que não passaram pelo crivo de novo concurso público não detêm cargo em caráter efetivo, logo, não poderão ser enquadrados nas regras de transição; e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS, ou seja, quem ingressou no regime previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos: e.1) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 16 de dezembro de 1998 – EC 20; e.2) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 31 de dezembro de 2003 – EC 41; e.3) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao

44 Processo TC 00011002.989.25-9, sessão de 05.08.2025, Cons. Substituto Auditor Alexandre Manir F. Sarquis.
Processos TCs 017177989.21-7; 017178.989.21-6;01718198.21-1, 017183989.21-9; 017184.989.21-8; 017185.989.21-7 e 017.187.989.21.5, decididos conjuntamente, 1ª Câmara, sessão de 07.02.2023, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Disponíveis em https:// jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/html/6/0/7/20074706.html. Acesso em fevereiro de 2026.

RPPS até 06 de julho de 2005 – EC 47.[45]

Convém destacar que no texto do prejulgado, mencionam-se decisões no mesmo sentido, proferidas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais e Distrito Federal, bem como trilha na mesma linha o parecer 46/17 da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

Não poderíamos deixar de concluir que as decisões judiciais que reconhecem integralidade e paridade a servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 e 16.12.98, na condição de celetistas, acabam por conflitar com o entendimento assentado no STF e STJ, bem como na orientação do MPS, a quem a Constituição Federal conferiu competência para editar as normas gerais para organização e funcionamento dos RPPS.

Ademais, confrontam as decisões dos Tribunais de Contas, detentores da competência constitucional para apreciar a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, nos termos do inciso III do artigo 71 da Constituição Federal.

Não obstante as decisões judiciais conflitantes, na verdade tais servidores não se enquadram nas regras transitórias da EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005, razão pela qual devem submeter-se ao regime de cálculo pela média das remunerações contributivas, com reajuste anual, na forma do art. 40, §§ 3º e 8°, da Constituição Federal, combinado com o art. 1º da Lei nº 10.887/2004. As razões deduzidas a seguir são apropriadas à compreensão da matéria.

Em primeiro lugar, a concessão de proventos correspondentes à integralidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposen-

45 Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, j.12.06.2019, sessão 19. Disponível em htpps:// www.tce.pr.gov.br/data/files/A5/12/75/E9/85648910F5E46489249419A8/00357359.pdf?inline=1 Acesso em fevereiro de 2026.

tadoria, tende, como regra a produzir consequências jurídicas e atuariais. Implica elevação expressiva da despesa previdenciária, além de afronta à orientação consolidada na Súmula Vinculante nº 37, do STF, com potencial comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial e da sustentabilidade do regime próprio, diante dos impactos produzidos a longo prazo.

Em segundo lugar, gera desarmonia na gestão do RPPS, na medida em que servidores em situação funcional análoga passam a perceber proventos fixados em patamares distintos e submetidos a regimes diversos – paridade para uns e reajuste pelo índice legal para outros – comprometendo a coerência interna do sistema previdenciário.

E por último, a situação de desigualdade que se cria entre servidores que detêm a mesma situação funcional: ingressaram como celetistas após 31.12.2003 ou 16.12.98, porém, uns terão os proventos de aposentadoria com integralidade e paridade e outros, submetidos ao regime de média e reajuste anual.

Não menos relevante é a controvérsia acerca da contagem de efetivo exercício no serviço público, especialmente quanto à exigência de continuidade, sem interrupções, para fins de enquadramento nas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005.

O art. 166 da Portaria MTP nº 1.467/2022, disciplina a matéria. Não raras, contudo, as situações em que o servidor apresenta pequenos lapsos temporais entre o desligamento de um cargo efetivo e a investidura em outro, o que gera dúvidas quanto à caracterização da continuidade exigida pela norma.

Nesta obra, Sebastião Luz de Brito examina a questão com profundidade e rigor técnico, motivo pelo qual remetemos o leitor ao res-

pectivo artigo para análise pormenorizada do tema.

Os conceitos de carreira e cargo efetivo

Os requisitos previstos no art. 6º, especialmente aqueles referentes ao tempo de carreira e ao tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, não têm suscitado divergências interpretativas relevantes.

A Portaria MTP nº 1.467/2022 estabelece as definições no art. 2º, incisos X e XI, conferindo maior precisão conceitual à matéria:

> X – cargo efetivo: o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;
>
> XI - carreira: a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e o grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo;

Cumpre destacar, contudo, a hipótese de cargos isolados não estruturados em carreira. Nesses casos, a exigência de dez anos de carreira deve ser compreendida como tempo de efetivo exercício no próprio cargo, uma vez que inexistente organização funcional em níveis ou classes que caracterizem a progressão na carreira. Nesse sentido estabeleceu o art.71[46] da ON SPS/MPS 2/2009.

A EC 103/2019 suprimiu, no âmbito da União, a exigência de tempo mínimo de carreira para a concessão das aposentadorias dos servidores federais. Remanesce, contudo, a exigência para os entes subnacionais que ainda não promoveram a adequação de seus RPPS às novas regras constitucionais, subsistindo especialmente nas hipóteses de direito adquirido às regras de transição previstas na EC nº 41/2003 e EC nº

46 Art. 71. O tempo de carreira exigido para concessão dos benefícios previstos nos arts. 68 e 69 deverá ser cumprido no mesmo ente federativo e no mesmo poder.
§ 1º Na hipótese de o cargo em que se der a aposentadoria não estar inserido em plano de carreira, o requisito previsto no inciso IV do art. 68 e no inciso III do art. 69 deverá ser cumprido no último cargo efetivo.
§ 2º Será também considerado como tempo de carreira o tempo cumprido em emprego, função ou cargo de natureza não efetiva até 16 de dezembro de 1998.

47/2005.

Registre-se que há decisão do TCU em que se afastou a exigência de tempo de carreira, para a concessão de aposentadoria a Ministro daquela Corte, sob o fundamento de inexistir estrutura de carreira para o cargo.[47].

Não obstante os argumentos expendidos, a supressão do requisito para determinadas hipóteses pode ensejar situação anômala de desigualdade em relação aos servidores regularmente inseridos em carreira, os quais permanecem sujeitos ao cumprimento desse pressuposto para a inativação.

A EC nº 47/2005

A EC 47, editada em 05 de julho de 2005) comporta análise de três dispositivos centrais sobre aposentadorias voluntárias. Em primeiro lugar, o art. 2º, que assegurou a paridade aos servidores na forma prevista no art. 40, § 8º, na redação da EC nº 20/98, aos aposentados com fundamento no art. 6º da EC nº 41/2003, tendo em vista que o parágrafo único desse dispositivo previa apenas hipótese de paridade mitigada.

Em segundo lugar, o art. 3º, que instituiu nova regra de transição para aposentadoria com integralidade e paridade, estabelecendo requisitos próprios e diferenciados em relação às normas anteriormente vigentes[48].

47 Acórdão 1037/2008, Rel. Min. Marcos Vinicios Vilaça, sessão de 04.06.2008.

48 Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:
I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Por fim, o art. 4º, que introduziu novas hipóteses de aposentadoria especial, destinadas aos servidores com deficiência, àqueles que exercem atividades de risco e aos que desempenham funções sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Segue o Quadro das regras de transição previstas no art. 6º da EC nº 41/2003 e art. 3º da EC nº 47/2005.

Art. 6º da EC nº 41/2003	Art. 3º da EC nº 47/2005
Ingresso: até 31.12.2003	Ingresso: até 16.12.98
Tempo de contribuição: 35 anos (H) 30 anos (M)	Tempo de contribuição: 35 anos (H) 30 anos (M)
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos	Tempo de efetivo exercício no serviço público: 25 anos
Tempo de carreira: 10 anos	Tempo de carreira: 10 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos	Tempo no cargo efetivo: 05 anos
Idade: 60 anos (H) 55 anos (M)	Idade: mínima resultante da redução, relativamente aos limites de 60 anos (H) e 55 anos (M), de um ano de idade, para cada ano de contribuição que exceder o tempo de contribuição de 35 anos (H) e 30 anos (M)
Cálculo de proventos: integralidade da remuneração no cargo efetivo	Cálculo de proventos: integralidade da remuneração no cargo efetivo
Reajuste: Paridade	Reajuste: Paridade

No que concerne às questões relativas à integralidade dos proventos, à paridade, ao ingresso no serviço público, ao tempo de efetivo exercício no serviço público, bem como às definições de carreira e cargo, remetemos o leitor à análise do art. 6º da EC nº 41/2003, cujos fundamentos e requisitos ali delineados servem de base interpretativa para a compreensão da matéria.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Ponto que merece especial destaque refere-se à decisão proferida pelo STF em Agravo Regimental interposto em Embargos de declaração em recurso extraordinário no qual se reconheceu aos professores o direito à aposentadoria no art. 3º da EC nº 47/2005, mediante aplicação conjugada do art. 40§ 5º da Constituição Federal. [49].

No referido acórdão, a Corte assentou a possibilidade de cumulação da regra de transição da EC nº 47/2005 com a redução de requisitos assegurada aos docentes pelo texto constitucional, fazendo, inclusive, remissão a precedentes no mesmo sentido.

Em síntese, segundo o entendimento do STF, o professor faz jus à redução da idade mínima na proporção de um ano para cada ano que exceder o tempo mínimo exigido para a categoria - 30 anos para homem e 25 anos para a mulher -, observado o efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, no ensino fundamental e médio.

Assim, exemplificativamente, o professor que conte com 32 anos de tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério, poderá aposentar-se com 53 anos de idade, desde que atendidos os demais requisitos previstos no dispositivo constitucional.

A decisão causa perplexidade, não apenas porque conduz à conclusão de que o STF teria admitido a construção de critério não expressamente previsto na emenda constitucional reformadora, mas também porque aparenta destoar de precedentes da própria Corte nos quais se afastou a possibilidade de conjugação de regimes ou de hibridização de critérios para concessão de aposentadoria.

49 RE 1518690 ED-AgR, 2ª Turma, Rel. Min.Dias Toffoli, j. 25.06.2025, p. 02.07.2025. Agravo regimental em embargos de declaração em recurso extraordinário. Direito administrativo. Servidor público municipal. Professor. Direito à paridade e à integralidade. Observância da EC nº 47, de 2005. Possibilidade. Precedentes. 1. A supervisão da Suprema Corte possui o entendimento consolidado de que as regras de transição do art. 3º da EC 47/05 são aplicáveis aos servidores públicos, inclusive aos professores, que ingressaram no serviço público antes da publicação das Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/03 e se aposentaram após a EC nº 41/03. 2. Agravo regimental não fornecido.

Com efeito, em julgamentos anteriores – a exemplo do que restou decidido no tema 70 de repercussão geral – o STF firmou entendimento no sentido de que não se admite a combinação de regras distintas de aposentadoria, para formação de regime híbrido mais benéfico ao servidor. À luz dessa orientação, a admissão da aplicação conjugada do art. 3º da EC nº47/2005 com o art. 40, § 5º, da Constituição Federal, suscita debate quanto à coerência sistemática da jurisprudência constitucional sobre o tema.

Ademais, considerando que o quadro do magistério, via de regra, representa o maior contingente dentre os servidores vinculados ao RPPS, a decisão projeta impactos significativos sobre os RPPS, especialmente no que se refere ao equilíbrio financeiro atuarial do sistema.

A ampliação das hipóteses de aposentadoria com integralidade e paridade – associada à redução de idade – repercute diretamente nas projeções atuariais, exigindo a adequada recomposição das fontes de custeio e o correspondente ajuste nas estimativas de receitas e despesas previdenciárias, sob pena de comprometimento da sustentabilidade do regime.

A EC nº 103/2019

A Emenda Constitucional no. 103, de 12 de novembro de 2019, promoveu significativas alterações nos RPPS, preservando, contudo, o servidor titular de cargo efetivo dos entes subnacionais como seu destinatário e sobre esse ponto trataremos a seguir.

Cumpre esclarecer que a referida emenda constitucional modificou a redação do caput do art. 40, não mais garantindo o RPPS aos servidores efetivos, e vedou a instituição de novos regimes próprios, além de disciplinar a possibilidade de extinção dos já existentes, nos termos de seus arts. 22 e 24.

A partir da entrada em vigor da EC 103/2019, restou expressamente delimitado que os regimes próprios somente podem assumir a concessão e a gestão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte.

Desse modo, desde 13.11.2019, nos entes federativos em que o RPPS era responsável pela administração e concessão de benefícios previdenciários de natureza temporária – tais como como auxílio-doença, salário-família, auxílio-reclusão e salário-maternidade –, tornou-se necessária a transferência dessa atribuição ao respectivo ente federativo empregador. Tal redistribuição independe de lei local, na medida em que decorre diretamente do disposto no art. 9º, §§ 2º e 3º da Emenda, normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

A nova reforma previdenciária, implementada com a EC nº 103/2019, rompeu com a tradição constitucional, ao estabelecer regras de aposentadoria e de pensão por morte aplicáveis diretamente apenas aos servidores federais e aos segurados do RGPS. Em relação aos demais entes federativos – estados, distrito federal e municípios – a Emenda atribuiu competência para que promovam, no âmbito de seus respectivos RPPS, as adequações necessárias mediante reformas próprias.

A Nota Técnica nº 12.212/2019, emitida pelo MPS, afirmou que:

> A referida emenda constitucional prescreve um conjunto de regras aplicável a todos os entes da Federação, outro conjunto aplicável somente à União Federal, e, por fim, disposições específicas para os entes subnacionais, isto é, aplicáveis somente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Com a promulgação da EC nº 103/2019, verificou-se o fenômeno denominado desconstitucionalização das regras de elegibilidade de aposentadoria voluntária dos servidores públicos vinculados aos RPPS dos estados, do DF e dos municípios.

Nesse contexto, destaca-se o seguinte excerto da nota técnica mencionada:

> 24. A reforma desconstitucionalizou regras de elegibilidade da aposentadoria voluntária comum dos servidores públicos civis nos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com o dispositivo transcrito a seguir, com exceção da idade mínima, cuja fixação exige emenda às respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, os demais requisitos de aposentadoria deverão ser estabelecidos mediante lei complementar do respectivo ente federativo: [...]

No que tange às aposentadorias especiais, o § 4º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC nº 103/2019, passou a exigir a edição de leis complementares pelos entes subnacionais para disciplinar a concessão de aposentadoria dos servidores que exerçam atividades com efetiva exposição a agentes nocivos, aos servidores com deficiência, aos ocupantes de cargos de segurança pública e aos professores.

Posteriormente, a EC n º 120/ 2022, ao alterar o art. 198 da Constituição Federal, passou a prever aposentadoria especial para os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias.

Cumpre lembrar que sobre as aposentadorias especiais pelo exercício de atividades insalubres, remetemos o leitor ao artigo integrante desta obra, denominado "A Aposentadoria Especial Devida pelo Exercício das Atividades Submetidas a Agentes Nocivos à Saúde: o necessário desenvolvimento do tema à luz da Constituição Federal e das emendas reformadoras como ferramenta para compreender a inadequada aplicação das regras por Tribunais de Justiça".

No tocante às aposentadorias dos servidores que exercem ativi-

dades de risco, a EC nº 103/2019, ao introduzir o §4º -B no art. 40 da Constituição Federal, atribuiu a cada ente federativo a competência para editar lei complementar destinada a disciplinar a aposentadoria desses servidores.

A norma estendeu a disciplina da aposentadoria especial às carreiras policiais, contemplando, no âmbito federal, os policiais federais, os policiais rodoviários federais, os policiais ferroviários federais, os policiais civis do Distrito federal, os policiais legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como os agentes penitenciários e socioeducativos.

Posteriormente, a EC nº 104, de 04 de dezembro de 2019, promoveu alterações no art. 144 da Constituição Federal, incluindo os policiais penais federais, estaduais e distritais como integrantes dos órgãos de segurança pública e autorizando a transformação dos cargos de agentes penitenciários ou equivalentes em cargos de policiais penais.

Não se pode deixar de registrar a ausência de previsão, na EC nº 103/2019, quanto aos guardas municipais, que, embora integrem o sistema único de segurança pública na forma da Lei n 13.675/2018[50], não foram contemplados com regra específica de aposentadoria especial.

No que se refere à aposentadoria desses servidores, remetemos o leitor ao artigo de nossa autoria intitulado "A aposentadoria dos servidores públicos integrantes da guarda municipal no contexto das reformas previdenciárias"[51], no qual examinamos, sob perspectiva histórica, normativa e jurisprudencial, a ausência de disciplina específica quanto à aposentadoria da categoria.[52]

50 Esta lei foi objeto da ADPF 995/DF, j. 28.08.2023, p. 09.10.2023.

51 Briguet, Magadar: *in* Previdência e Reforma em Debate – Estudos multidisciplinares sobre RPPS no contexto da EC nº 103/2019 – Coordenação de Ana Cristina Moraes, 2025, ABIPEM. Disponível em htpps:// abipem.org.br/wp-content/uploads/2025/03/2025-02-14_PREVIDENCIA_E_REFORMA_EM_DEBATE.pdf. Acesso em fevereiro de 2026.

52 Posteriormente à publicação do artigo, o STF decidiu a ADPF 1095 (j. 12.08.2025, p.11.11.2025) no sentido de que os guardas municipais não têm direito à aposentadoria especial (com regras diferenciadas) aplicável aos demais agentes de segurança pública. Assim, somente a alteração da Constituição Federal,

A implementação da reforma previdenciária pelos estados e municípios ficou aquém da adesão inicialmente esperada. Segundo dados do Ministério da Previdência Social divulgados em janeiro de 2025, no tocante à revisão dos planos de benefícios, à alteração dos critérios de elegibilidade da aposentadoria e pensão por morte e redefinição das respectivas fórmulas de cálculo, apenas 37% dos entes com RPPS teriam promovido alteração substancial de suas regras, adotando, no mínimo, 80% dos parâmetros federais estabelecidos pela EC nº 103/2019[53].

Para os entes que não realizaram reforma quanto às regras de concessão, permanecem aplicáveis as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes anteriormente à EC nº 103/2019.

Com a entrada em vigor da EC nº 136/2025, houve alteração do art. 115[54] do ADCT, na expectativa de incentivar maior adesão às refor-

mediante emenda constitucional, as guardas municipais poderão ser inseridas no art. 144, caput, da Constituição Federal, integrando os demais órgãos de segurança previstos no dispositivo.

53 MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *96% dos Regimes Próprios de estados e municípios adequaram alíquotas previdenciárias*, 23 jan. 2025**.** Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2025/janeiro/96-dos-regimes-proprios-de-estados-e-municipios-adequaram-aliquotas-previdenciarias>. Acesso em: 25 jan. 2026.

54 Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de agosto de 2025, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo de 300 (trezentas) prestações mensais, mediante autorização em lei específica do ente federativo, desde que comprovem, em até 15 (quinze) meses após a data da promulgação da alteração deste **caput**, ter aderido ao Programa de Regularidade Previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social e alterado a respectiva legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente (redação da EC nº 136/2025)
I - adoção de regras de elegibilidade, de cálculo e de reajustamento dos benefícios que contemplem, nos termos previstos nos incisos I e III do § 1º e nos §§ 3º a 5º, 7º e 8º do art. 40 da Constituição Federal, regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do regime próprio de previdência social da União e que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
II - adequação do rol de benefícios ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)
III - adequação da alíquota de contribuição devida pelos servidores, nos termos do § 4º do art.

mas locais, buscando-se conferir tratamento mais isonômico aos servidores públicos no que se refere às regras de aposentadoria e pensão por morte.

O resultado desse cenário é a formação de um quadro normativo fragmentado, em matéria de previdência pública, cujos reflexos se projetam na análise administrativa dos benefícios, no adequado processamento e acerto da compensação previdenciária, bem como na consolidação da jurisprudência dos tribunais judiciais e dos tribunais de contas acerca das respectivas concessões.

Enfim, a desconstitucionalização das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos não se revelou a solução mais adequada sob a perspectiva sistêmica. A multiplicação de regimes e a consequente fragmentação normativa, com padrões distintos entre os entes federativos, tendem a comprometer a racionalidade administrativa, a segurança jurídica e a uniformidade interpretativa, além de dificultar o planejamento e o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, em aparente tensionamento com o princípio da eficiência, consagrado no art. 37, caput, da Constituição federal.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidades ajuizadas no STF sobre a EC nº 103/2019

Até o momento (fevereiro de 2026) tramitam no STF 13 (treze)

9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

IV - instituição do regime de previdência complementar e adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social, nos termos do § 6º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), questionando dispositivos da EC nº 103/2019. Essas ações tratam de diferentes temas da reforma, como alíquotas progressivas, contribuição extraordinária, contagem de tempo, cálculo de pensão por morte, dentre outros.

Os temas nelas veiculados são os seguintes:

1) alíquotas progressivas: ADIs 6255,6258, 6731;

2) contribuição extraordinária: ADI 6361;

3) Regras de aposentadoria: ADIs 6289 e 6256;

4) Cálculo de aposentadoria por incapacidade permanente ADI 6384;

5) Pensão por morte: ADIs 6385 e 6916;

6) Aspectos gerais da reforma: ADIs 6254,6256,6271 e 6367.

Todas essas ADIs, que impugnaram dispositivos da EC n/º 103/2019, encontram-se submetidas a julgamento conjunto no STF sob pauta temática comum. O julgamento, contudo, permanece suspenso, aguardando a conclusão de votos pendentes, inclusive em razão de pedido de vista para posterior deliberação final do Plenário.

As decisões a serem proferidas nessas ações poderão produzir efeitos distintos, porém potencialmente relevantes. Eventual declaração de inconstitucionalidade terá eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, retirando o dispositivo impugnado do ordenamento jurídico com possibilidade de modulação temporal dos efeitos, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99 e da jurisprudência do STF.

No plano federativo, a repercussão depender**á** da natureza da norma declarada inconstitucional. Se se tratar de norma de observância obrigatória – isto **é**, de reprodução necessária pelos entes subnacionais – a decisão irradiará efeitos para Estados e Municípios que tenham replicado o respectivo conteúdo normativo em suas Constituições, Leis Orgânicas ou leis complementares locais, independentemente de impugnação específica.

De modo diverso, na hipótese de a declaração recair sobre norma de caráter meramente autorizativo, cuja implementação dependa do exercício de competência legislativa autônoma pelo ente federado – como, por exemplo, a instituição de contribuição extraordinária -, a invalidação da norma federal não resultar**á** automaticamente na inconstitucionalidade das normas locais. Nessa hipótese, será necessária a impugnação própria do diploma estadual ou municipal, observado o regramento estabelecido pela Constituição Federal, para a promoção dessas ações[55].

De qualquer maneira, a eventual declaração de inconstitucionalidade de pontos sensíveis – como alíquotas progressivas, ampliação da base de cálculo contributiva ou novas regras para cálculo de pensão – poderá produzir impactos significativos no equilíbrio financeiro atuarial dos regimes nos RPPS, afetando diretamente o plano de custeio e as projeções atuariais que fundamentaram a legislação local.

55 Briguet, Magadar; Dallefi, Nayara M.S. da Costa e Horvath, Miguel Jr: *in* artigo "Autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios para implementar os RPPS", integrante do vol.16 do Regimes Próprios- Aspectos Relevantes, ABIPEM/APEPREM, 2022, p.129 trataram também do tema.

Nesse contexto, a eventual modulação de efeitos e a fixação de prazos razoáveis para adequação legislativa são instrumentos importantes para preservação da segurança jurídica e evitar a desorganização estrutural nas contas previdenciárias dos entes federativos.

As regras de aposentadoria da EC nº 103/2019

A EC 103/2019 instituiu novas regras de aposentadorias tanto para os servidores federais quanto para os segurados do RGPS.

No que se refere aos servidores federais, o regime passou a estruturar-se em dois conjuntos normativos distintos: i) regras permanentes, aplicáveis aos que ingressaram no serviço público após a promulgação da Emenda, previstas no art. 40 da Constituição Federal, em sua nova redação, em conjugação com o art. 10 da própria Emenda; e ii) regras de transição, destinadas aos servidores federais já vinculados ao regime na data da reforma, disciplinadas nos arts. 4º e 20 da Emenda[56].

56 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.
....
§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:
...
III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.
§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.
§ 5º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.
§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.
§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:
I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:
a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

O quadro I retrata a nova situação:

<table>
<tr><th>Aposentadoria por idade e tempo de contribuição – art. 40, § 1º, III, CF c/c art. 10 da EC 103 – servidor federal</th><th>Cálculo dos proventos: § 4º do art. 10 c/c art. 26, caput e § 2º (EC 103)</th><th>Reajuste
§ 7º art. 26</th></tr>
<tr><td>Idade: 65 anos (H) 62 (M)
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 10 anos
Tempo de contribuição: 25 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos</td><td rowspan="4">Cálculo da média: Média aritmética simples das remunerações que serviram de base às contribuições, atualizadas, correspondentes a 100% do período contributivo desde 07/94 ou do início das contribuições se posterior

Cálculo do valor dos proventos: 60% da Média mais 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição</td><td rowspan="4">Reajuste conforme RGPS</td></tr>
<tr><td>Professor federal</td></tr>
<tr><td>Idade: 60 anos (H) 57 (M)
Tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério (educação infantil e ensino fundamental e médio): 25 anos
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 10 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos</td></tr>
<tr><td>Policial federal</td></tr>
<tr><td>Idade: 55 anos (H) 52 anos (M: ADI 7727)

Tempo de contribuição: 30 anos e 25 anos efetivo exercício na carreira</td><td></td><td></td></tr>
</table>

Observações: A média de que trata o art. 26 da EC 103/2019 será limitada ao teto do RGPS para o servidor que ingressou após a instituição do Regime de Previdência Complementar - RPC, ou que fez a opção por este regime.
Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade (art. 26, § 6º).
O art. 10 da Emenda autoriza a edição de lei federal para disciplinar a aposentadoria dos servidores fede-

b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;
§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:
I - o policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos;
III - o titular do cargo federal de professor, aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, aos 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, com 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos.

rais abrangidos no dispositivo.

O Quadro II retrata a situação dos servidores federais em exercício na data da Emenda – regras de transição – regra de pontos[57]

57 Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:
I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;
II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;
IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e
V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.
§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do **caput** será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.
§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do **caput** será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.
§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e o § 2º.
§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do caput serão:
I - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;
II - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e
III - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.
§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do caput para as pessoas a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será de 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.
§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:
I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, desde que tenha, no mínimo, 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;
II - ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I.
§ 7º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e serão reajustados:
I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 6º; ou
II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista

<table>
<tr><th>Regra de pontos: art. 4º da EC 103/2019 servidor federal</th><th>Cálculo de proventos – art. 4º e art. 26 da EC 103/2019</th><th>Reajuste</th></tr>
<tr><td>Idade:61 anos (H) 56 anos (M)
A partir de janeiro 2022:
62 anos (H) 57 (M)
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos
Tempo de contribuição: somatório de tempo+contribuição – 86 pontos (M) e 96 pontos (H) (em dias)
A partir de janeiro de 2020: acréscimo de um ponto por ano até atingir 100 pontos (M) e 105 (H)</td><td rowspan="3">1)Integralidade da remuneração no cargo efetivo para o servidor que ingressou em cargo efetivo até 31.12.2003 e contar com 65 anos de idade (H) e 62 (M). Se professor 60 anos (H) e 57 (M) – art. 4º, § 6º, I. Deverá ser considerado o § 8º do mesmo artigo. A regra não prevalecerá para o servidor que tenha feito opção pelo RPC

2)Demais: Cálculo da média: Média aritmética simples das remunerações que serviram de base às contribuições, atualizadas, correspondentes a 100% do período contributivo desde 07/94 ou do início das contribuições se posterior.

Cálculo do valor dos proventos: 60% da Média mais 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição – art. 4º, § 6º, II c/c art. 26 *</td><td>1) Paridade (§ 7º, I, art. 4º)</td></tr>
<tr><td>Professor federal</td><td rowspan="2">2)Reajuste conforme RGPS (§7º, II, art. 4º)</td></tr>
<tr><td>Idade:56 anos (H) 51 anos (M)
A partir de janeiro 2022:
57 anos (H) 52 (M)
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos
Tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio:
somatório de tempo+contribuição – 81 pontos (M) e 91 pontos (H) (em dias)
A partir de janeiro de 2020: acréscimo de um ponto por ano até atingir
92 pontos (M) e 100 (H)</td></tr>
</table>

* Obs. A média será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

no inciso II do § 6º.

Quadro III - retrata a situação dos servidores federais em exercício na data da Emenda – regras de transição – regra do pedágio[58]

<table>
<tr><th>Aposentadoria servidor (pedágio) art.20 da EC 103/2019</th><th>Cálculo dos proventos- Arts. 20 e 26</th><th>Reajuste</th></tr>
<tr><td>Idade: 60 anos (H) 57 anos (M)
Tempo de contribuição: 35 anos (H) 30 anos(M)
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos
Período adicional (pedágio) correspondente ao tempo de contribuição que faltava em 13.11.2019 para completar o tempo de contribuição de 35 anos (h) e 30 anos (M)</td><td rowspan="3">1)Integralidade da remuneração no cargo efetivo para o servidor que ingressou em cargo efetivo até 31.12.2003 – art. 20, § 2º, I, c/c § 8º do art. 4º. (desde que o servidor não tenha optado pelo RPC)

2)Demais: Cálculo da média: Média aritmética simples das remunerações que serviram de base às contribuições, atualizadas, correspondentes a 100% do período contributivo desde 07/94 ou do início das contribuições se posterior – art. 20, § 2º, II c/c art. 26, § 3º, I</td><td>Paridade - § 3º, I, art. 20</td></tr>
<tr><td>Professor federal (pedágio) – art. 20</td><td rowspan="2">Reajuste conforme RGPS - § 3º, II, art. 20</td></tr>
<tr><td>Idade: 55 anos (H) 50 anos (M)
Tempo de contribuição no efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio: 30 anos (H) 25 anos (M)
Tempo de efetivo exercício no serviço público: 20 anos
Tempo no cargo efetivo: 05 anos
Período adicional (pedágio) correspondente ao tempo de contribuição que faltava em 13.11.2019 para completar o tempo de contribuição de 30 anos (H) e 25 anos (M)</td></tr>
</table>

58 Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:
I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;
II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
III - para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;
IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.
§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.
§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:
I - em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e
II - em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei.
§ 3º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não será inferior ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e será reajustado:
I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 2º;
II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 2º.

*Obs. A média será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal

A EC nº 103/2019 introduziu alterações estruturais no RPPS federal, destacando-se, entre outros pontos, a manutenção da média das remunerações de contribuição como base de cálculo dos proventos e a preservação da integralidade e paridade apenas no âmbito das regras de transição.

Cumpre observar que o critério de média adotado pela Emenda (art. 26) diverge daquele previsto pela Lei nº 10.887/2004, sendo possível revelar-se menos vantajoso ao servidor, especialmente em razão da forma de apuração e do universo contributivo considerado. Todavia, é possível que diante de volume grande de contribuições, o percentual a incidir sobre a média possa ser superior a 100% (60% até 20 anos acrescidos de 2% por ano que exceder a 20 anos).

A Emenda também consolidou, nos arts. 14 e 15 da Constituição Federal, a obrigatoriedade de instituição do Regime Complementar de Previdência para os entes federativos. No âmbito federal, o RPC já havia sido instituído desde abril de 2012 (Lei nº 12.618). Isso significa que o servidor federal que ingressar após a Emenda terá a incidência da contribuição sobre o valor limite dos benefícios do RGPS, e se aderir ao RPC poderá perceber benefício adicional.

Importa registrar que o § 2º do art. 40 da Constituição Federal, - cuja redação havia sido conferida pela EC nº 20/98 – foi alterado pela EC nº 103/2019. Com isso, para os servidores federais que se aposentarem pelo critério da média, deixou de existir o limitador anteriormente previsto para os proventos, ressalvado o teto constitucional geral (art. 37, XI). A mesma lógica poderá ser aplicável aos entes federativos que

tenham adotado idêntico parâmetro em suas reformas locais, já que o § 3º do art. 40, na redação da nova Emenda, estabelece que as regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.

Por outro lado, os entes que não promoveram adequação de seus RPPS continuam submetidos ao regramento constitucional e infraconstitucional anterior, conforme expressamente indicado em dispositivos da própria Emenda, como o § 9º do art. 4º e o § 7º do art. 10.

No tocante à integralidade (e paridade), a regra do § 6º, I, do art. 4º passou a ser assegurada exclusivamente aso servidores federais que tenham ingressado em cargo efetivo até 31.12.2003, em linha com a disciplina originária do art. 6º da EC nº 41/2003. Contudo, para fruição do benefício, a Emenda elevou os requisitos etários, fixando idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, com tratamento diferenciado para professores (57 anos para professoras e 60 para professores).

O dispositivo explicitou que o destinatário da norma é o servidor federal que ingressou até 31.12.2003, na condição de titular de cargo efetivo, encerrando controvérsia anteriormente suscitada quanto ao alcance subjetivo da integralidade e paridade.

Para o enquadramento na regra de transição prevista no art. 20 da Emenda, entretanto, o § 2º, I, não condiciona a obtenção de proventos pela integralidade a qualquer limite de idade mínima.

Outro aspecto relevante diz respeito à sustentabilidade do sistema. A ampliação da expectativa de vida da população brasileira impõe maior duração dos benefícios previdenciários, o que justifica a elevação das idades mínimas como mecanismo de preservação do equilíbrio fi-

nanceiro e atuarial do regime.

Por fim a Emenda enfrentou questão que historicamente gerava intensa litigiosidade: o conceito de remuneração no cargo efetivo, bem como a incidência contributiva sobre parcelas remuneratórias variáveis, no valor, algumas osciláveis na frequência - como gratificação de produtividade, gratificação de desempenho ou jornadas específicas, a exemplo do magistério – cuja mutação dificultava a definição da base de cálculo dos proventos e frequentemente levava servidores a buscar a incorporação judicial das vantagens.

O conceito de remuneração no cargo efetivo está previsto no § 8º do art. 4º da Emenda como o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes. Devem ser observados, ainda, os critérios legais que disciplinam a forma de incorporação das parcelas variáveis, a fim de delimitar sua integração aos proventos. Esse parâmetro aplica-se aos servidores federais que fazem jus à aposentadoria com proventos calculados pela integralidade da remuneração no cargo efetivo, nos termos das regras de transição previstas na própria emenda.

Ademais, o referido parágrafo passou a explicitar que a disciplina nele contida tem por finalidade estabelecer critérios para integração dessas parcelas variáveis ao cálculo dos proventos com integralidade. A medida busca assegurar maior correlação entre o custo e o benefício, maior previsibilidade, reduzir controvérsias judiciais e reforçar a segurança jurídica na gestão dos benefícios previdenciários.

Trata-se de diretriz cuja observância deveria orientar os entes subnacionais na implementação das reformas de seus RPPS, especialmente diante dos impactos financeiros e atuariais decorrentes da definição pre-

cisa da base de incidência da contribuição previdenciária e da base para cálculo dos proventos integrais, calculados pela totalidade da remuneração no cargo efetivo.

Considerações finais

À guisa de considerações finais, diante da perspectiva histórica apresentada, impõe-se reconhecer que a matéria previdenciária dos servidores públicos, até a promulgação da EC nº 20/98, apresentava contornos relativamente simples. O sistema não suscitava grandes indagações ou controvérsias nem sob o prisma da gestão administrativa, nem sob o enfoque dos direitos dos servidores. O requisito único para a aposentadoria era o tempo de serviço.

As sucessivas reformas constitucionais – culminando, mais recentemente, na EC nº 103/2019 – assim como a legislação infraconstitucional regulamentadora editada, alteraram profundamente essa realidade. As mudanças não se limitaram ao endurecimento de requisitos para aposentadoria. Houve transformação estrutural do modelo, com impactos diretos na forma de cálculos dos benefícios, no financiamento do regime, na politica de investimentos dos recursos previdenciários, na forma de controle das aposentadorias e pensões por morte pelos Tribunais de Contas, e pela fiscalização e controle do Ministério da Previdência Social.

A administração previdenciária passou a exigir elevado grau de especialização técnica e jurídica, planejamento atuarial rigoroso e permanente aparelhamento institucional. Conceder corretamente um benefício, gerir e administrar o regime próprio, e os recursos previdenciários tornou-se tarefa que demanda proficiência, controle e responsabilidade

fiscal, sob pena de comprometer não apenas os direitos individuais dos servidores, mas a própria sustentabilidade do regime a longo prazo.

Paralelamente, a crescente complexidade normativa contribuiu para a intensificação da judicialização. Em cenário no qual a legislação nem sempre traz clareza nos dispositivos, gerando interpretações das mais diversas, multiplicam-se as demandas judiciais. O Judiciário, por sua vez, nem sempre consegue aferir o sentido e alcance da norma à luz dos princípios do regime, gerando decisões que não guardam uniformidade, o que pode gerar insegurança jurídica, com impactos financeiros relevantes, inclusive com a criação e ampliação de direitos não expressamente previstos pelo legislador, como se verificou ao longo do presente artigo, envolvendo regras diferenciadas para o magistério sem previsão constitucional (art. 3º da EC nº 47/2005) e interpretações, podemos dizer, enviesadas de regras de transição.

Nesse contexto, assume especial relevância o julgamento das ADIs em tramitação no STF. A definição dos principais eixos da EC n º103/2019 poderá oferecer diretrizes mais seguras para os entes subnacionais que ainda não fizeram a reforma para seus servidores.

O desafio nacional, portanto, não é apenas normativo, mas estrutural: assegurar, com técnica e responsabilidade, a proteção dos direitos dos servidores, sem perder de vista a sustentabilidade financeira e atuarial do regime, condição indispensável para que os direitos previdenciários possam ser preservados de forma perene.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

7

Saúde Mental e Incapacidade no Serviço Público: Impactos Previdenciários e Dever de Prevenção no RPPS

O capítulo demonstra que o adoecimento mental relacionado ao trabalho no serviço público deixou de ser tema periférico e passou a constituir variável previdenciária e atuarialmente relevante para os RPPS, sobretudo pelo impacto sobre licenças prolongadas, readaptações e aposentadorias por incapacidade permanente. A partir de uma leitura jurídico-dogmática (Constituição de 1988, dever de proteção ao trabalho digno e ao meio ambiente laboral saudável) e do diálogo com parâmetros internacionais, o texto enquadra violência e assédio como riscos psicossociais estruturalmente associados ao sofrimento organizacional e à perda de capacidade laborativa, defendendo que o dever estatal de prevenção deve integrar a própria governança previdenciária. Para evidenciar a magnitude do problema, mobiliza dados do maior RPPS estadual (SPPREV), indicando participação consistente de transtornos mentais (CID F00–F99) nas concessões de incapacidade no período 2020–2025, com concentração em áreas de maior pressão psicossocial e recortes por sexo e faixa etária. Em convergência com instrumentos contemporâneos de prevenção (p. ex., incorporação de fatores psicossociais no gerenciamento de riscos, estruturas internas de prevenção e padrões internacionais), sustenta-se a passagem de uma lógica reativa — em que a previdência "paga o custo final" da falha institucional — para uma lógica preventiva, na qual o RPPS atua como agente técnico de monitoramento, produção de dados e indução de políticas públicas para reduzir incapacidades evitáveis e proteger, simultaneamente, a dignidade do servidor e a sustentabilidade do regime.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; PERES, Jeferson Silva dos Santos. **Saúde Mental e Incapacidade no Serviço Público: Impactos Previdenciários e Dever de Prevenção no RPPS.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 302-333. ISBN 978-65-979127-0-4.

Miguel Horvath Júnior

Livre-docente em Direito Previdenciário pela PUC-SP (12/2024), com a tese A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI; graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (1992), especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário FMU (1993), mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP (1999), primeiro a defender dissertação no Núcleo de Direito Previdenciário (Previdência Social em face da globalização), com banca composta por Wagner Balera (orientador), Annibal Fernandes e Antônio José da Costa; doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP (2003), com a tese O salário-maternidade no direito brasileiro, e banca formada por Wagner Balera (orientador), Pedro Paulo Teixeira Manus, Regina Célia Martinez, Domingos Sávio Zainaghi e Erica Paula Barcha Correa; professor do Programa Stricto Sensu e da graduação da PUC-SP e professor em cursos de pós-graduação lato sensu na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, na Escola Paulista de Direito e na Escola Superior de Advocacia da OAB-SP; membro do corpo editorial de diversos periódicos; jurista homenageado no V Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário do IEPREV (outubro/2020); autor de obras na área, entre elas Direito Previdenciário, 13. ed., São Paulo: Rideel, 2022; possui mais de 42 orientações concluídas no mestrado e 5 no doutorado da PUC-SP, além de 65 orientações entre TCC e monografias de especialização, com mais de 75 artigos completos publicados e 58 livros e/ou capítulos de livro registrados no Currículo Lattes; membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (cadeira nº 25) e membro da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB-SP nas gestões 2019–2021, 2022–2024 e 2025–2027.

Jeferson Silva dos Santos Peres

Jeferson Silva dos Santos Peres é mestrando em Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), especialista em Direito Digital pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e em Licitações e Contratos Administrativos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Advogado, já foi gerente de previdência da Guarujá Previdência (autarquia responsável pela previdência social dos servidores públicos municipais de Guarujá), onde atualmente ocupa o cargo de jornalista..

Saúde Mental e Incapacidade no Serviço Público: Impactos Previdenciários e Dever de Prevenção no RPPS

RESUMO

O artigo examina os impactos do adoecimento mental relacionado ao trabalho no serviço público sobre a sustentabilidade financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com ênfase na aposentadoria por incapacidade permanente e no aumento do número dos afastamentos laborais gerados por transtornos mentais. Parte-se de abordagem jurídico-dogmática, com análise sistemática da Constituição Federal de 1988, de normas infraconstitucionais (previdenciárias e trabalhistas aplicáveis), de diretrizes internacionais de direitos humanos e do trabalho, bem como de instrumentos contemporâneos de prevenção à violência e ao assédio no mundo do trabalho. Sustenta-se que a proteção da saúde mental no ambiente laboral integra o conteúdo mínimo do direito fundamental ao trabalho digno e ao meio ambiente de trabalho saudável, produzindo reflexos diretos na governança previdenciária, no equilíbrio atuarial e no dever de gestão de riscos pelos entes federativos. Defende-se que a prevenção à violência e ao assédio — compreendidos em chave de direitos humanos e de proteção integral da pessoa trabalhadora — deve ser incorporada como eixo estratégico de políticas públicas de pessoal e de sustentabilidade previdenciária, com repercussões positivas na redução de incapacidades, na contenção de custos e na efetividade do pacto constitucional de dignidade humana e solidariedade.

Palavras-chave: saúde mental; incapacidade permanente; serviço público; regime próprio de previdência social; prevenção.

ABSTRACT

This article examines the impacts of work-related mental distress in the statutory public service on the financial and actuarial sustainability of Public Servants' Pension Schemes (RPPS) in Brazil, with emphasis on permanent disability retirement and the growing number of leaves linked to mental disorders. It adopts a legal-dogmatic approach, based on a systematic analysis of the 1988 Federal Constitution, relevant pension and labour regulations, and international human rights and labour standards, as well as contemporary instruments aimed at preventing violence and harassment in the world of work. The study argues that mental health protection in the workplace is part of the minimum core of the fundamental right to decent work and to a healthy work environment, producing direct effects on pension governance, actuarial balance and public risk management duties. It concludes that preventing violence and harassment — understood through a human-rights lens and a comprehensive protection of workers — should be incorporated as a strategic pillar of public personnel policies and pension sustainability, contributing to the reduction of incapacity, cost containment, and the effective fulfilment of the constitutional commitment to human dignity and solidarity.

Keywords: *mental health; permanent disability; public service; public pension schemes; prevention.*

1. INTRODUÇÃO

A saúde mental no trabalho deixou de ocupar posição periférica no debate jurídico e institucional e passou a integrar, de modo cada vez mais explícito, o núcleo de preocupações relacionadas à sustentabili-

dade do serviço público, à eficiência administrativa e à proteção social dos servidores. Em um cenário de intensificação de exigências por produtividade, pressão por resultados e reorganização de rotinas laborais, as instituições públicas têm observado o crescimento de afastamentos por transtornos mentais, esgotamento ocupacional e quadros psiquiátricos associados ao ambiente de trabalho, fenômeno que repercute não apenas sobre a gestão de pessoas, mas também sobre a previdência social dos servidores públicos e, em especial, sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

No modelo constitucional brasileiro, o RPPS constitui instrumento de proteção social destinado aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, organizado no âmbito de cada ente federativo conforme suas competências e responsabilidades. A sustentabilidade desses regimes depende, estruturalmente, do equilíbrio financeiro e atuarial, do adequado dimensionamento de riscos e do funcionamento coerente das políticas de custeio e concessão de benefícios. Nesse contexto, o aumento de benefícios por incapacidade permanente — bem como a maior incidência de licenças e afastamentos prolongados — torna-se variável de impacto direto para a governança e para a solvência de médio e longo prazo do sistema previdenciário estatutário. Este artigo parte da hipótese de que o adoecimento mental relacionado ao trabalho constitui fator previdenciário relevante e, por isso, deve ser tratado como componente da política pública[1] previdenciária e administrativa. Defende-se que a prevenção à violência e ao assédio no mundo do trabalho — compreendidos em chave ampliada, capaz de abranger dimensões psicológicas, econômicas e institucionais — deve ser integrada à governança do serviço público como medida de sustentabilidade do RPPS, além de exigência constitucional derivada da

1 Política pública é expressão ampla que envolve todos os tipos de ações, decisões e programas governamentais ou de organizações sociais visando à solução de problemas de interesse público.

dignidade da pessoa humana e do dever estatal de proteção.

Dados recentes do maior RPPS estadual do país, a saber da São Paulo Previdência (SPPREV) reforçam a relevância previdenciária do adoecimento mental.

A São Paulo Previdência informou que, no período 2020–2025, foram concedidas 672 aposentadorias por incapacidade permanente, das quais 262 (39%) tiveram como causa principal CID F00–F99 (transtornos mentais e comportamentais), enquanto 410 (61%) decorreram de outras causas. A série anual evidencia variação, mas com patamar consistente de participação dos transtornos mentais: 2020: 35/74 (47%); 2021: 1/3 (33%); 2022: 36/112 (32%); 2023: 50/169 (30%); 2024: 78/176 (44%); 2025: 62/138 (45%) (SPPREV, 2026).

Tabela 1 – Aposentadorias por Incapacidade Permanente (CID F00–F99) na SPPREV (2020–2025).

ANO CONCESSÃO	CID-10 entre F00 e F99 – Quantidade	%	Outras CIDs – Quantidade	%	Total Quantidade
2020	35	47%	39	53%	74
2021	1	33%	2	67%	3
2022	36	32%	76	68%	112
2023	50	30%	119	70%	169
2024	78	44%	98	56%	176
2025	62	45%	76	55%	138
Total Geral	262	39%	410	61%	672

Fonte: Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI) junto à SPPREV (2026).

A distribuição por entidade de origem sugere que a incapacidade por CID F se concentra em áreas com grande contingente e elevada exposição a pressões psicossociais e organizacionais: destacam-

-se Secretaria da Educação (80 casos; 30,5% do total CID F), Secretaria da Saúde (41; 15,6%), Secretaria de Administração Penitenciária (38; 14,5%) e Secretaria da Segurança Pública (34; 13,0%) (SPPREV, 2026). No recorte por sexo, os casos por CID F foram 63,4% femininos (166) e 36,6% masculinos (96); e, por faixa etária, houve predominância da faixa entre 50–59 anos (113; 43,1%) e 60–69 anos (99; 37,8%), somando 80,9% do total por CID F (SPPREV, 2026).

Esses resultados demonstram, no âmbito de um RPPS, a hipótese de que a saúde mental relacionada ao trabalho não é apenas questão de bem-estar individual ou de gestão de pessoas, mas fator atuarialmente relevante, capaz de incidir na dinâmica de concessões de benefícios, na permanência funcional e no planejamento de longo prazo dos regimes previdenciários.

Metodologicamente, a pesquisa desenvolve abordagem jurídico-dogmática e hermenêutica, com exame sistemático de normas constitucionais e infraconstitucionais, diretrizes internacionais pertinentes e documentos institucionais de prevenção ao assédio e promoção de ambiente de trabalho saudável. O trabalho também dialoga, de modo crítico, com dados públicos e relatórios técnicos sobre a expansão de demandas judiciais e administrativas relacionadas ao assédio, bem como sobre a aplicação de parâmetros internacionais de combate à violência laboral no contexto brasileiro.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: inicialmente, são apresentados os pressupostos conceituais sobre violência, assédio e adoecimento mental no trabalho, bem como suas interfaces com o fenômeno da incapacidade no serviço público. Em seguida, discute-se o arcabouço normativo e institucional aplicável, com ênfase no dever de prevenção e na centralidade de políticas públicas orientadas à proteção da saúde mental como estratégia de redução de riscos pre-

videnciários. Por fim, são apresentadas considerações finais que consolidam a compreensão de que a proteção do trabalho digno e livre de violência, além de um imperativo constitucional, representa instrumento de racionalidade administrativa e de sustentabilidade atuarial dos regimes próprios.

2. SAÚDE MENTAL, TRABALHO DECENTE E VIOLÊNCIA NO MUNDO DO TRABALHO: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E IMPLICAÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com base nos fundamentos constitucionais do trabalho decente e da proteção contra a violência no ambiente laboral é vital a evidência e relevância da preservação da capacidade laborativa do trabalhador para o adequado funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, especialmente diante do aumento dos afastamentos por transtornos psíquicos e psiquiátricos.

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi recentemente divulgado em 28 de Janeiro de 2026 que com o avanço dos casos de ansiedade e depressão, o número de trabalhadores afastados por transtornos mentais cresceu ao menos 79% em dois anos no Brasil. O dado consta em levantamento da Associação Nacional de Medicina do Trabalho (ANAMT), com base em informações do Instituto Nacional do Seguro Social. (FOLHA DE S.PAULO, 2026)

O total de licenças concedidas passou de 219,8 mil em 2023 para 393,6 mil em 2025, considerando dados até novembro, um aumento de 79,1% mesmo sem o fechamento de dezembro. Transtornos depressivos e ansiosos responderam por 86% dos afastamentos no período. As licenças por transtornos ansiosos subiram 92%, enquanto os afastamentos por episódios depressivos e transtorno depressivo recorrente cresceram 71%, chegando a 182.937 casos, o equivalente a um

trabalhador afastado por depressão a cada três minuto

2.1 Saúde mental como dimensão estruturante do trabalho contemporâneo

A saúde mental consolidou-se, nas últimas décadas, como eixo estruturante das agendas de direitos humanos, trabalho e proteção social. A Organização Mundial da Saúde abandonou progressivamente concepções restritivas, de cunho estritamente biomédico, para adotar definição ampliada, segundo a qual a saúde mental corresponde a um estado de bem-estar que permite ao indivíduo lidar com as tensões ordinárias da vida, trabalhar de forma produtiva e contribuir para a comunidade (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2022). Essa formulação desloca o foco do adoecimento psíquico do plano exclusivamente individual para o campo das determinações sociais, institucionais e organizacionais do trabalho.

No mundo do trabalho, esse deslocamento teórico revela-se particularmente relevante. Estimativas conjuntas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicam que transtornos como depressão e ansiedade resultam na perda anual de aproximadamente 12 bilhões de dias de trabalho em escala global, com impacto econômico estimado em quase um trilhão de dólares por ano (WHO; ILO, 2022). Trata-se, portanto, de fenômeno estrutural, cujos efeitos ultrapassam a esfera da saúde individual e alcançam a produtividade, a organização do trabalho e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

No contexto brasileiro, os dados empíricos recentes confirmam essa tendência. Reportagens baseadas em dados oficiais do INSS indicam crescimento expressivo dos afastamentos por transtornos mentais, em especial por síndrome de burnout, depressão e transtornos

ansiosos, com impacto direto sobre os gastos previdenciários e assistenciais (FOLHA DE S.PAULO, 2026).

O termo burnout significa desgaste emocional que danifica os aspectos físicos e emocionais da pessoa, tornando-o improdutivo. Do inglês *burn* quer dizer queima e *out* exterior. Burnout é doença sindrômica possuindo vários sinais identificadores. A síndrome de burnout, ou síndrome do esgotamento profissional, é um distúrbio psíquico inicialmente descrito em 1974 por Freudenberger, um médico americano. O transtorno está registrado no Grupo V da CID-10 (Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde). Tem como característica identificadora a presença de um estado de tensão emocional e estresse crônicos provocado por condições de trabalho físicas, emocionais e psicológicas desgastantes. A síndrome se manifesta especialmente em pessoas cuja profissão exige envolvimento interpessoal direto e intenso. Destaque-se que a CID-11[2] prevê a síndrome de Burnout como doença, adotando a classificação QD85 Síndrome de burnout ocupacional. A inovação diz respeito ao enquadramento com nexo causal ocupacional afirmado. Neste sentido a pedra de toque para enquadramento do burnout como doença do trabalho é o nexo causal.

O reconhecimento do burnout como fenômeno ocupacional pela Organização Mundial da Saúde, a partir da CID-11, contribui para maior visibilidade diagnóstica e institucional do problema (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2023; COFEN, 2022).

Esses dados reforçam a compreensão de que a saúde mental não pode ser tratada como variável residual na gestão do trabalho, mas como elemento estrutural da organização produtiva e da proteção social, especialmente no setor público, onde a estabilidade funcional e a

2 https://icd.who.int/browse11/l-m/es#/http://id.who.int/icd/entity/129180281. Acesso em 15/02/2026.

permanência no serviço intensificam os efeitos cumulativos de ambientes laborais adoecedores.

2.2 Trabalho decente, dignidade e proteção constitucional do trabalhador

A noção de trabalho decente, formulada no âmbito da OIT constitui o principal eixo normativo de articulação entre saúde mental, dignidade e proteção social. O trabalho decente não se restringe à existência de vínculo laboral, mas pressupõe condições que assegurem liberdade, equidade, segurança, proteção social e respeito à integridade física e psíquica do trabalhador (ILO, 2019).

No ordenamento jurídico brasileiro, esses pressupostos encontram fundamento direto na Constituição Federal de 1988. A dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV) e o direito social à saúde (art. 6º) compõem núcleo normativo indissociável, que impõe ao Estado deveres positivos de prevenção do adoecimento relacionado ao trabalho. No âmbito da administração pública, tais deveres são reforçados pelo princípio da eficiência (art. 37, caput), que não pode ser interpretado de forma meramente produtivista ou gerencial, sob pena de esvaziar seu conteúdo constitucional.

A proteção da saúde mental do trabalhador, nesse sentido, não configura liberalidade administrativa, mas exigência constitucional. Ambientes organizacionais marcados por assédio, sobrecarga, insegurança institucional e práticas autoritárias comprometem não apenas direitos individuais, mas a própria racionalidade do sistema de proteção social, ao intensificar afastamentos, incapacidades e aposentadorias precoces.

2.3 Violência e assédio no mundo do trabalho como formas de violência institucional

A violência e o assédio no mundo do trabalho devem ser compreendidos como formas específicas de violência institucional. Não se trata apenas de condutas isoladas ou desvios individuais, mas de práticas organizacionais, culturas gerenciais e estruturas de poder que produzem sofrimento psíquico de forma reiterada e sistemática. A Convenção nº 190 da OIT representa marco normativo nesse campo ao reconhecer que a violência e o assédio constituem violação de direitos humanos e são incompatíveis com o trabalho decente (ILO, 2019).

A centralidade desse debate é confirmada por dados recentes da administração pública brasileira. Relatórios oficiais indicam aumento significativo das denúncias de assédio moral no setor público federal, com crescimento expressivo nos últimos anos, evidenciando a persistência de práticas institucionais adoecedoras (GAZETA DO POVO, 2024). Esse fenômeno não pode ser interpretado como mera ampliação da "sensibilidade" dos trabalhadores, mas como expressão de conflitos estruturais nas formas de organização e gestão do trabalho.

O assédio moral, enquanto fator de risco psicossocial, apresenta forte correlação com transtornos mentais, afastamentos prolongados e incapacidades laborais. Quando naturalizado no interior das instituições, transforma-se em mecanismo de exclusão funcional, degradação subjetiva e erosão da dignidade, com impactos diretos sobre a força de trabalho e sobre os sistemas previdenciários que absorvem os custos finais desse adoecimento.

2.4 Saúde mental, riscos psicossociais e a centralidade da prevenção

A incorporação expressa dos fatores de risco psicossociais no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais, promovida pela atualização da NR-1, representa inflexão normativa relevante no ordenamento jurídico brasileiro. Ao reconhecer fatores como assédio, sobrecarga de

trabalho, baixa autonomia e injustiça organizacional como riscos ocupacionais, a norma desloca o eixo da resposta estatal do modelo predominantemente reparatório para uma abordagem preventiva e sistêmica (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2025).

Esse movimento encontra respaldo em diretrizes internacionais recentes, que enfatizam a necessidade de políticas públicas voltadas à prevenção do adoecimento mental no trabalho, com enfoque nos determinantes organizacionais e psicossociais (WHO; ILO, 2022). A prevenção, nesse contexto, deixa de ser mera estratégia de saúde ocupacional e passa a integrar o núcleo da governança institucional e da sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

Para os Regimes Próprios de Previdência Social, essa mudança assume especial relevância. O adoecimento mental figura entre as principais causas de afastamentos prolongados e aposentadorias por incapacidade no serviço público, impactando diretamente o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Ignorar os riscos psicossociais significa atuar apenas sobre os efeitos tardios do problema, transferindo para a previdência o ônus de falhas anteriores de gestão e prevenção.

2.5 A função social e institucional dos RPPS diante do adoecimento mental

Os Regimes Próprios de Previdência Social ocupam posição estratégica no sistema constitucional de proteção social. Conforme delineado no Manual do Pró-Gestão RPPS, esses regimes não se limitam à concessão e manutenção de benefícios, mas devem adotar práticas de governança, controle de riscos e sustentabilidade capazes de assegurar proteção previdenciária no longo prazo (BRASIL, 2025).

Para HORVATH JÚNIOR (2024, p. 170):

A governança é instrumento para que o Estado cumpra

> e efetive suas obrigações, mesmo em tempos de escassez de recursos. Uma governança sólida e transparente na área da seguridade social implica em estabelecer leis, regulamentações e mecanismos de supervisão claros, garantindo a participação de diversos atores sociais, como governo, organizações da sociedade civil e cidadãos, na definição e implementação das políticas. Além disso, envolve a gestão eficiente dos recursos financeiros, o combate à corrupção e a prestação de contas à sociedade.
>
> Uma governança eficaz também contribui para a sustentabilidade dos sistemas de seguridade social, permitindo a adaptação às mudanças demográficas, econômicas e sociais, bem como a avaliação constante dos programas e benefícios oferecidos, buscando sempre melhorias e ajustes necessários. A governança é fundamental para assegurar a efetividade e a transparência da seguridade social, promovendo a proteção social e o bem-estar dos indivíduos dentro de um contexto mais amplo de políticas públicas.

Nesse contexto, a saúde mental dos segurados emerge como variável central de análise. O crescimento dos afastamentos por transtornos mentais, quando observado sob a ótica atuarial, revela risco sistêmico que demanda respostas institucionais integradas. Embora os RPPS não detenham competência direta sobre a gestão cotidiana do trabalho, sua função institucional impõe deveres de monitoramento, produção de dados, avaliação de riscos e indução de políticas públicas preventivas.

A articulação entre previdência, saúde do trabalhador e gestão pública revela-se, assim, indispensável. A sustentabilidade dos RPPS não se alcança exclusivamente por meio de ajustes paramétricos ou reformas financeiras, mas exige a incorporação da saúde mental como eixo estruturante da política previdenciária. Proteger a saúde mental

do servidor público significa preservar o capital humano do Estado, reduzir incapacidades evitáveis e assegurar a viabilidade intergeracional dos regimes próprios.

3. PREVENÇÃO, GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS: O PAPEL DOS RPPS NA PROTEÇÃO DA SAÚDE MENTAL NO SERVIÇO PÚBLICO

A análise da prevenção, da governança previdenciária e dos compromissos internacionais, com especial atenção ao papel dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) na proteção da saúde mental no serviço público, exige uma leitura ampla. Impondo-se a incorporação de parâmetros normativos supranacionais que progressivamente redefinem o conteúdo dos deveres estatais em matéria de trabalho digno, proteção social e promoção da saúde integral do trabalhador.

Nesse contexto, a governança previdenciária deixa de se limitar à gestão atuarial e financeira dos RPPS, passando a abranger uma dimensão institucional, preventiva e normativa, orientada por compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Esses compromissos, ao internalizarem standards mínimos de proteção à saúde física e mental no ambiente laboral, irradiam efeitos diretos sobre a formulação de políticas públicas, sobre o desenho dos regimes previdenciários e sobre a atuação administrativa no âmbito do serviço público.

É precisamente a partir dessa perspectiva que se justifica a análise da Administração Pública como sujeito de deveres internacionais em matéria de trabalho e saúde mental. A Administração não atua apenas como gestora de vínculos funcionais ou como organizadora dos RPPS, mas como ente diretamente vinculado às obrigações internacionais do Estado, devendo conformar sua atuação preventiva, normativa e previdenciária aos parâmetros estabelecidos por tratados, convenções

e recomendações internacionais. Assim, a compreensão do papel dos RPPS na proteção da saúde mental pressupõe, necessariamente, o exame da Administração Pública enquanto destinatária e executora desses deveres internacionais.

3.1 A Administração Pública como sujeito de deveres internacionais em matéria de trabalho e saúde mental

A Administração Pública brasileira, em todas as suas esferas federativas, integra o Estado brasileiro enquanto sujeito de direito internacional. Essa condição implica a submissão não apenas às normas constitucionais internas, mas também aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo dos direitos humanos e do trabalho. Nesse contexto, a proteção da saúde mental no mundo do trabalho não pode ser compreendida como opção política contingente, mas como dever jurídico decorrente da inserção do Estado brasileiro em um sistema internacional de proteção da dignidade humana.

O Brasil é membro fundador da (OIT) e participa ativamente da construção do sistema normativo internacional do trabalho desde 1919. Essa vinculação histórica reforça a relevância das convenções e recomendações da OIT como parâmetros interpretativos qualificados para a ordem jurídica interna, especialmente quando dialogam diretamente com direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, como a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho e o direito à saúde.

Ainda que a Convenção nº 190/2019 da OIT, sobre violência e assédio no mundo do trabalho, não tenha sido formalmente ratificada pelo Brasil até o momento, sua assinatura pelo Estado brasileiro produz efeitos jurídicos relevantes. À luz da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, especialmente do princípio da boa-fé e da regra do

pacta sunt servanda, o Estado signatário assume o dever de não frustrar o objeto e a finalidade do tratado, abstendo-se de adotar medidas normativas ou administrativas que contrariem seus princípios centrais (VCLT, art. 18).

Nesse sentido, a Convenção nº 190 deve ser compreendida como patamar civilizatório mínimo de interpretação do direito ao trabalho digno e à proteção da saúde mental, especialmente no âmbito da Administração Pública, cuja atuação deve servir de referência normativa e institucional para a sociedade.

A Convenção nº 190/2019 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabelece um marco normativo internacional ao reconhecer que a violência e o assédio no mundo do trabalho, inclusive de natureza psicológica, constituem violações aos direitos humanos e representam risco direto à saúde mental dos trabalhadores. A Convenção adota conceito amplo de "mundo do trabalho", alcançando tanto o setor privado quanto o setor público, o que impõe obrigações específicas à Administração Pública enquanto empregadora e organizadora das relações laborais estatais.

A partir da Convenção nº 190, a Administração Pública deixa de ser mera gestora de vínculos funcionais para assumir a condição de sujeito ativo de deveres preventivos, devendo implementar políticas institucionais destinadas à identificação, mitigação e eliminação de fatores organizacionais que potencializem o adoecimento mental no serviço público. Tais deveres abrangem a adoção de ambientes de trabalho seguros e saudáveis, a promoção de práticas de governança baseadas na dignidade da pessoa humana e a integração de mecanismos de prevenção no desenho das políticas previdenciárias e de gestão de pessoas.

No plano previdenciário, a internalização dos parâmetros da Conven-

ção nº 190 projeta efeitos diretos sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), na medida em que reforça a necessidade de uma atuação preventiva orientada à redução de afastamentos por transtornos mentais, à diminuição da incidência de benefícios por incapacidade e à preservação da capacidade laborativa do servidor público. A governança previdenciária, sob essa ótica, passa a dialogar com os deveres internacionais de proteção à saúde mental, incorporando uma dimensão estratégica que transcende o equilíbrio atuarial e alcança a sustentabilidade social do sistema.

3.2 Violência, assédio e riscos psicossociais: convergência entre a Convenção nº 190 da OIT e a NR-1

A Convenção nº 190/2019 da OIT representa um marco paradigmático ao reconhecer, de forma expressa, que a violência e o assédio no mundo do trabalho constituem violações de direitos humanos e ameaças diretas à igualdade de oportunidades, à dignidade e ao trabalho decente (ILO, 2019). Ao definir violência e assédio como um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, de ocorrência única ou repetida, capazes de causar dano físico, psicológico, sexual ou econômico, a Convenção rompe com leituras reducionistas que exigiam reiteração ou intencionalidade específica para o reconhecimento do dano.

Essa compreensão dialoga diretamente com a recente evolução do ordenamento jurídico brasileiro, em especial com a atualização da Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1), que passou a incluir expressamente os fatores de risco psicossociais relacionados ao trabalho no Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO). A incorporação normativa de elementos como assédio, sobrecarga de trabalho, baixa autonomia, injustiça organizacional e violência institucional sinaliza uma mudança estrutural: o sofrimento psíquico deixa de ser tratado como problema individual para ser reconhecido como risco ocupacional decorrente

da organização do trabalho (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2025).

Essa convergência entre o direito internacional do trabalho e o direito interno brasileiro reforça a centralidade da prevenção. Tanto a Convenção nº 190/2019 quanto a NR-1 deslocam o foco da resposta repressiva ou reparatória para a gestão antecipada dos riscos, exigindo políticas institucionais, mecanismos de monitoramento, educação permanente e responsabilização organizacional.

No setor público, essa exigência assume contornos ainda mais relevantes, pois a Administração Pública não apenas emprega milhões de trabalhadores, mas também exerce função simbólica e normativa, devendo atuar como modelo de conformidade institucional e proteção de direitos.

3.3 O papel da CIPA e das estruturas internas de prevenção no serviço público

A ampliação das atribuições da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (CIPA) insere-se nesse movimento de fortalecimento da prevenção como eixo estruturante da saúde ocupacional. Ao incorporar expressamente a prevenção do assédio e da violência no trabalho, o ordenamento jurídico reconhece que os riscos psicossociais demandam canais institucionais permanentes de escuta, diagnóstico e intervenção.

No âmbito da Administração Pública, a atuação da CIPA — ou de estruturas equivalentes — deve ser compreendida como parte de um sistema integrado de governança do trabalho, articulado com as políticas de gestão de pessoas, saúde ocupacional, corregedorias e ouvidorias. A prevenção do assédio e da violência institucional não se limita à

apuração de condutas individuais, mas exige revisão de práticas organizacionais, estilos de liderança e modelos de avaliação de desempenho que produzem sofrimento psíquico.

Essa dimensão preventiva interessa diretamente aos Regimes Próprios de Previdência Social, na medida em que a atuação eficaz dessas instâncias contribui para a redução de afastamentos prolongados, readaptações funcionais e aposentadorias por incapacidade permanente.

3.4 Regimes Próprios de Previdência Social e sustentabilidade: da lógica reativa à lógica preventiva

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) foram concebidos constitucionalmente como sistemas de proteção destinados aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, estruturados sobre o equilíbrio financeiro e atuarial e a solidariedade intergeracional. Tradicionalmente, a atuação dos RPPS concentrou-se na concessão e manutenção de benefícios, na arrecadação de contribuições e no cumprimento de exigências fiscais e atuariais.

Entretanto, o crescimento expressivo de afastamentos por transtornos mentais e de aposentadorias por incapacidade permanente impõe uma redefinição desse papel. O adoecimento mental relacionado ao trabalho tornou-se um fator previdenciário relevante, capaz de produzir impactos significativos sobre o fluxo de benefícios, a base contributiva e o planejamento atuarial dos regimes.

Mesmo nos casos em que o adoecimento não resulta imediatamente em aposentadoria por incapacidade permanente, os afastamentos temporários produzem efeitos indiretos relevantes: redução ou interrupção das contribuições previdenciárias, aumento da rotatividade funcional, necessidade de substituições e perda de capacidade laboral

acumulada. Esses efeitos, embora muitas vezes invisibilizados, comprometem a sustentabilidade do RPPS no médio e longo prazo.

Nesse cenário, o RPPS não pode permanecer restrito a uma atuação reativa, limitada à gestão dos efeitos finais do adoecimento. Conforme orienta o Manual do Pró-Gestão RPPS, a boa governança previdenciária exige identificação, avaliação e monitoramento de riscos que possam comprometer a sustentabilidade do regime (BRASIL, 2025). A saúde mental dos segurados, portanto, deve ser incorporada como variável estratégica de gestão de riscos.

3.5 RPPS como fomentador de políticas públicas de prevenção e trabalho digno

Embora não detenham, em regra, competência direta sobre a gestão do ambiente de trabalho, os RPPS ocupam posição institucional privilegiada para induzir políticas públicas preventivas. Como destinatários finais dos impactos previdenciários do adoecimento, os regimes próprios possuem legitimidade técnica para produzir dados, elaborar diagnósticos, dialogar com os entes empregadores e fomentar a adoção de práticas alinhadas à prevenção da violência e do assédio.

Essa atuação não implica ingerência indevida na gestão administrativa, mas exercício responsável da função institucional do RPPS enquanto agente de sustentabilidade do sistema. Ao demonstrar, com base em dados atuariais e administrativos, que o investimento em saúde mental, prevenção do burnout, combate ao assédio moral e sexual e implementação de programas de compliance organizacional reduz riscos previdenciários futuros, o RPPS contribui para racionalizar a ação estatal.

O assédio moral é uma forma de violência psicológica que envolve comportamentos abusivos e sistemáticos que visam excluir,

humilhar, desqualificar ou intimidar a pessoa no ambiente de trabalho, causando danos psicológicos e à integridade da vítima, afetando a dignidade e a integridade do trabalhador.

Por sua sua vez o assédio sexual é uma forma de violência que se caracteriza por comportamentos de conteúdo sexual não consentidos, que podem ocorrer tanto de superior hierárquico quanto de pares, e que atentam contra a liberdade e dignidade da pessoa.

Experiências institucionais como os guias de prevenção ao assédio moral e sexual elaborados pelo Governo do Estado de São Paulo revelam que a Administração Pública já começa a incorporar os parâmetros da Convenção nº 190/2019 da OIT como referência normativa, ainda que em ausência de ratificação formal. Trata-se de reconhecimento implícito de que tais parâmetros constituem padrão civilizatório mínimo compatível com a Constituição de 1988.

3.6 Controle de convencionalidade e a incorporação dos parâmetros internacionais

A centralidade dos compromissos internacionais é reforçada pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente no que se refere ao dever dos Estados de exercer controle de convencionalidade. Em casos como *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, a Corte afirmou que os Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos devem adequar sua atuação interna — inclusive administrativa — aos parâmetros interpretativos do sistema interamericano.

Nesse sentido, a utilização da Convenção nº 190/2019 da OIT como parâmetro interpretativo encontra respaldo na própria lógica do controle de convencionalidade, na medida em que a proteção da dignidade no trabalho, da integridade psíquica e da saúde mental integra

o núcleo dos direitos humanos reconhecidos no plano interamericano.

3.7 Saúde mental como investimento previdenciário e institucional

Ao final, impõe-se uma inversão de perspectiva: cuidar da saúde mental dos servidores públicos não representa custo improdutivo, mas investimento institucional e previdenciário. A prevenção do adoecimento psíquico, da violência e do assédio contribui para a preservação da capacidade laboral, a continuidade do serviço público, a redução de benefícios por incapacidade e a manutenção do equilíbrio atuarial dos RPPS.

Nesse sentido, o RPPS assume papel estratégico ao evidenciar que a sustentabilidade previdenciária não se constrói apenas por reformas normativas ou ajustes paramétricos, mas pela promoção de ambientes de trabalho dignos, seguros e livres de violência. A articulação entre direito internacional, Constituição, normas infraconstitucionais e governança previdenciária revela que a saúde mental no serviço público é, simultaneamente, direito fundamental, dever estatal e condição de viabilidade dos regimes próprios de previdência social.

4. CONCLUSÕES

A saúde mental do servidor público deixou de ser um tema periférico para se consolidar como um dos eixos centrais da administração contemporânea, tanto por razões humanas quanto por razões estruturais de governança institucional. A intensificação de transtornos psíquicos ligados ao trabalho, como ansiedade, depressão, esgotamento e demais quadros relacionados ao sofrimento organizacional, revela um problema que transcende o plano individual, pois se manifesta como falha sistêmica na proteção do ambiente laboral e na administração adequada dos riscos inerentes à atividade pública. Nesse cenário, a incapacidade laborativa — especialmente quando se torna permanente

— constitui não apenas um desfecho clínico, mas uma consequência jurídica e administrativa de grande impacto para o regime próprio de previdência social.

Os RPPS possuem papel constitucional e institucional singular no Estado brasileiro. Sua finalidade não se limita ao pagamento de benefícios, mas envolve a proteção previdenciária de servidores efetivos, dentro de um modelo que pressupõe planejamento, sustentabilidade e equilíbrio no longo prazo. A aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrente de adoecimentos mentais relacionados ao trabalho, evidencia uma cadeia de efeitos que exige tratamento jurídico integrado: o ambiente laboral produz risco; o risco não é adequadamente gerenciado; o servidor adoece; o adoecimento evolui para afastamentos recorrentes, readaptações ou perda definitiva da capacidade; e o regime é onerado por prestações continuadas que repercutem sobre o equilíbrio financeiro e atuarial. A previdência, assim, acaba recebendo o "custo final" de uma falha anterior de prevenção e gestão.

Nesse contexto, a ideia de sustentabilidade do RPPS deve ser compreendida em sentido amplo. Sustentabilidade não significa apenas acumular reservas, calcular contribuições e controlar índices, mas garantir que o regime seja capaz de cumprir sua função social sem se tornar permanentemente vulnerável a choques produzidos pela própria dinâmica administrativa do ente federativo. O aumento de benefícios por incapacidade permanente, especialmente quando associado a fatores psicossociais, representa risco direto ao planejamento previdenciário e amplia a tensão entre deveres de proteção social e a necessidade permanente de equilíbrio do sistema. Portanto, proteger a saúde mental no serviço público não é um tema "de gestão de pessoas" apartado do RPPS: é, na verdade, questão previdenciária estratégica.

A partir dessa constatação, o papel do RPPS deve ser reposicio-

nado como agente institucional relevante na prevenção. Embora não seja, em regra, o órgão responsável pela gestão direta do ambiente laboral — tarefa que recai sobre o ente empregador e suas estruturas administrativas — o RPPS é destinatário final das consequências previdenciárias do adoecimento, o que lhe confere legitimidade técnica e institucional para atuar de modo proativo na indução de boas práticas. A função do RPPS, portanto, não se exaure na concessão e manutenção de benefícios: ela inclui a promoção de governança, o fortalecimento de políticas de prevenção e a construção de uma cultura administrativa comprometida com o trabalho digno, seguro e saudável.

Essa atuação deve se expressar por meio de mecanismos de conscientização institucional, produção de informações qualificadas e instrumentos de orientação ao ente, com vistas à redução de riscos previdenciários evitáveis. A prevenção dos riscos psicossociais, assim, assume caráter duplo: de um lado, representa dever jurídico e civilizatório de tutela da dignidade e integridade do servidor; de outro, constitui medida racional de contenção de impactos financeiros e atuariais que comprometem o equilíbrio intergeracional do regime e ampliam a necessidade de aportes futuros.

Além disso, a prevenção da violência e do assédio no mundo do trabalho deve ser tratada como dimensão estrutural da proteção previdenciária indireta. Isso porque a degradação do ambiente laboral, especialmente em práticas persistentes de assédio moral, assédio sexual e condutas abusivas associadas a pressões organizacionais, não produz apenas dano moral ou disciplinar, mas resulta em risco concreto de adoecimento psíquico e afastamentos prolongados, com repercussão direta em benefícios e despesas previdenciárias. Portanto, combater violência institucional no serviço público é também proteger a higidez do regime previdenciário.

Nessa lógica, o RPPS, enquanto unidade gestora, possui papel fundamental na produção de diagnósticos administrativos que auxiliem o ente a compreender o nexo entre organização do trabalho, adoecimento e despesa previdenciária. A administração pública frequentemente opera com fragmentação: um setor lida com pessoas, outro com orçamento, outro com previdência, outro com saúde ocupacional.

O resultado desta fragmentação é a ausência de uma visão sistêmica e a naturalização de trajetórias de adoecimento até o ponto de ruptura. O RPPS, por sua natureza técnica e pela posição institucional que ocupa, pode contribuir para integrar essas dimensões, tornando visível aquilo que muitas vezes permanece oculto: que o custo previdenciário do adoecimento mental é, em boa medida, custo de governança insuficiente, de prevenção tardia e de cultura institucional permissiva com práticas de violência organizacional.

Ao mesmo tempo, a Administração pública deve reconhecer que o regime próprio não existe "contra" o servidor, mas "para" o servidor. A sustentabilidade do sistema não é argumento para negar proteção; é fundamento para exigir responsabilidade institucional e planejamento contínuo. Em outras palavras: proteger a saúde mental não é despesa improdutiva, mas forma de preservar o capital humano do Estado, reduzir perdas, evitar adoecimentos irreversíveis, manter continuidade do serviço público e assegurar que o regime previdenciário cumpra seu papel sem colapsar sob a multiplicação de eventos evitáveis. A prevenção, nesse sentido, é medida de eficiência administrativa, de moralidade institucional e de racionalidade fiscal, sem perder sua matriz de direitos fundamentais.

Por fim, conclui-se que a proteção da saúde mental no serviço público precisa ser compreendida como tema de Estado, e não como problema individual do servidor. A incapacidade permanente decor-

rente de sofrimento psíquico ligado ao trabalho representa falha grave na tutela do ambiente institucional e, simultaneamente, sinaliza risco previdenciário relevante. O enfrentamento desse fenômeno impõe ao ente empregador e às suas estruturas administrativas a adoção de medidas concretas de prevenção, educação, monitoramento e responsabilização, com especial atenção à eliminação de práticas de violência e assédio. Aos RPPS, por sua vez, cabe protagonizar a dimensão previdenciária do problema, promovendo governança, induzindo políticas preventivas e contribuindo para que a sustentabilidade financeira e atuarial do regime caminhe ao lado da proteção integral do servidor.

Finalmente, proteger a saúde mental é proteger a pessoa, o serviço público, a sociedade e o próprio RPPS. Quando a prevenção falha, a previdência paga o preço. Quando a prevenção funciona, a previdência cumpre sua missão com estabilidade, justiça e equilíbrio. É nesse ponto que o RPPS assume sua função mais elevada: não apenas pagar benefícios, mas atuar como instituição comprometida com a dignidade do trabalho público, com a sustentabilidade do sistema e com a construção de um ambiente laboral livre de violência — condição indispensável para que o direito ao trabalho e à previdência seja efetivamente concretizado.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **NR-1 – Disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais.** Portaria MTE nº 1.419, de 27 de agosto de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-em-

prego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/NR01atualizada2024II.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **NR-17 – Ergonomia.** Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-17-atualizada-2023.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia de informações sobre os fatores de riscos psicossociais relacionados ao trabalho.** Brasília: MTE, 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Relatório final do Grupo de Estudo Tripartite sobre Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho.** Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Nota Técnica SEI nº 4655/2024/MTE. Avaliação psicossocial – normas regulamentadoras.** Brasília, 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Manual do Pró-Gestão RPPS – versão 3.6.** Brasília, 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Depressão e outros transtornos mentais e o direito a benefícios por incapacidade**. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/noticias/voce-sabia-que-depressao-e-outros-transtornos-mentais-podem-dar-direito-ao-beneficio-por-incapacidade-temporaria . Acesso em: 20 jan. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. ***Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas.** Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C, n. 154. San José, Costa Rica, 2006.

GAZETA DO POVO. **Denúncias de assédio moral disparam no governo Lula, aponta relatório da CGU.** Curitiba, 2024. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/denuncias-assedio-moral--disparam-governo-lula-relatorio-cgu/ .Acesso em: 20 jan. 2026.

FOLHA DE S.PAULO. **Afastamentos por burnout disparam e gastos com auxílios pressionam a Previdência.** São Paulo, 2026. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/01/afastamentos--por-burnout-disparam-e-gastos-com-auxilios-pressionam-previdencia.shtml .Acesso em: 20 jan. 2026.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A Policrise e os sistemas de proteção social: Desafios da preservação dos sistemas protetivos no Século XXI**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Convenção nº 190 sobre violência e assédio no mundo do trabalho.** Genebra, 2019.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **A 5-step guide for employers, workers and their representatives on conducting workplace risk assessments.** Genebra, 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 45001: **Occupational health and safety management systems.** Genebra, 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 45003: **Psychological health and safety at work.** Genebra, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório Mundial so-**

bre Saúde Mental: transformar a saúde mental para todos. Genebra, 2022. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338 .Acesso em: 20 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS); ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Mental health at work: policy brief**. Genebra, 2022. Disponível em: https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/362983/9789240057944-eng.pdf Acesso em: 20 jan. 2025.

PEREIRA, A. C. L. et al. **Fatores de riscos psicossociais no trabalho: limitações para uma abordagem integral da saúde mental relacionada ao trabalho.** Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, v. 45, 2020.

RODRIGUES, C. M. L. et al. **Fatores de risco e riscos psicossociais no trabalho: definição e implicações.** Psicologia: Teoria e Pesquisa, v. 36, 2020.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA (SPPREV). **Aposentadoria por incapacidade permanente: recorte CID F00–F99 (2020–2025).** Relatório encaminhado via Lei de Acesso à Informação em 19 fev. 2026. São Paulo: SPPREV, 2026.

VELOSO NETO, H. **Estratégias organizacionais de gestão e intervenção sobre riscos psicossociais no trabalho.** International Journal on Working Conditions, n. 9, p. 1-21, 2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). **Nova classificação no CID tende a melhorar o diagnóstico e tratamento da síndrome de *burnout.*** Jornal da USP, 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/nova-classificacao-no-cid-tende-a-melhorar-o-diagnostico-e-tratamento-da-sindrome-de-burnout/ . Acesso em: 20 jan. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN). **Síndrome de *burn-out* passa a integrar lista de doenças ocupacionais pela OMS.** Brasília, 2022. Disponível em: https://www.cofen.gov.br/burnout-sindrome-passa-a-integrar-lista-de-doencas-ocupacionais-pela-oms/ . Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 1.488.511/PB.** Rel. Min. Flávio Dino, j. 13 jun. 2025.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

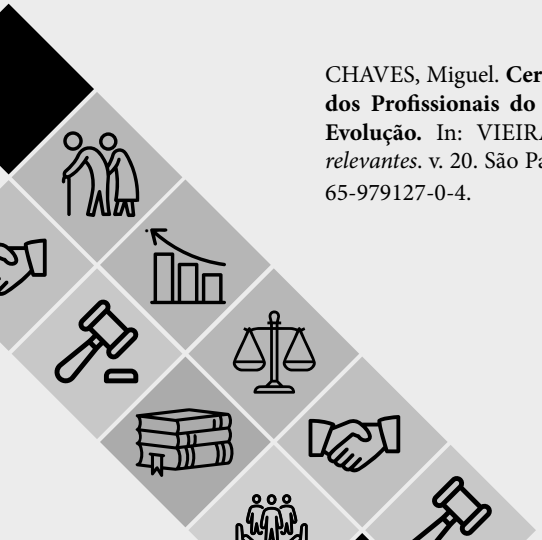
Apeprem

8

Certificação Institucional do Pró-Gestão e Certificação dos Profissionais do RPPS: Consolidação nos RPPS e Perspectivas de Evolução

O capítulo mostra como a profissionalização e o fortalecimento institucional dos RPPS passaram a ser estruturados, no plano federal, por duas políticas complementares: a certificação institucional do Pró-Gestão RPPS (com suas dimensões de controle interno, governança corporativa e educação previdenciária, níveis progressivos de aderência e ciclo de certificação/renovação) e a certificação dos profissionais (fundada no art. 8º-B da Lei nº 9.717/1998, regulamentada por portarias e por Manual próprio, com certificações para dirigentes, conselheiros e gestores/comitê de investimentos, modalidades de prova, prova+títulos/experiência e cursos, e renovação por qualificação continuada). O texto documenta a consolidação de ambas: crescimento das certificações, avanços de nível, benefícios gerenciais (padronização de rotinas, redução de retrabalho, transparência e governança) e incentivos normativos/financeiros, mas também evidencia a assimetria — maior adesão entre Estados e RPPS de grande porte —, apontando como desafio central ampliar a certificação entre RPPS médios e pequenos. Por fim, propõe uma agenda de evolução: políticas coordenadas de apoio técnico para viabilizar o Pró-Gestão nos entes menores e, no eixo profissional, a passagem da "massificação" do nível básico para um ciclo de aprofundamento técnico com exigências progressivas e expansão de modalidades formativas (como cursos de capacitação e atualização), consolidando as certificações como pilares de governança e sustentabilidade de longo prazo.

CHAVES, Miguel. **Certificação Institucional do Pró-Gestão e Certificação dos Profissionais do RPPS: Consolidação nos RPPS e Perspectivas de Evolução.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 334-359. ISBN 978-65-979127-0-4.



Miguel Chaves

Miguel Antonio Fernandes Chaves é Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, em exercício no Ministério da Previdência Social desde 2006. É bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Maranhão, especialista em Demografia e Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e possui MBA em Contabilidade Aplicada ao Serviço Público pela Universidade Católica de Brasília. Exerceu, entre 2017 e 2023, a função de Coordenador-Geral de Auditoria e Contencioso do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público. Entre 2019 e 2024, foi Coordenador da Comissão do Pró-Gestão RPPS. Atualmente, atua nas atividades de fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Estados e Municípios e, desde 2021, atua como Coordenador da Comissão de Certificação dos Profissionais dos RPPS.

CERTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL DO PRÓ-GESTÃO E CERTIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO RPPS: CONSOLIDAÇÃO NOS RPPS E PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), instituídos com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, desempenham papel central na proteção previdenciária de 7,7 milhões de segurados e beneficiários civis vinculados aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esse universo envolve 4,3 milhões de servidores ativos, 2,75 milhões de aposentados e 646 mil pensionistas, revelando a magnitude social, fiscal e atuarial do sistema, conforme o Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS – AEPES 2024/2025 (BRASIL, 2025).

Os dados do AEPES 2024/2025 evidenciam que a gestão dos RPPS está inserida em contexto de elevada complexidade e de desafios estruturais persistentes.

Sob a perspectiva demográfica e financeira, a relação entre servidores ativos e beneficiários mostra-se insuficiente para assegurar equilíbrio sustentável, especialmente nos Estados, onde a proporção já é inferior a 1 (0,80), indicando que o número de beneficiários supera o de contribuintes ativos. Embora Municípios (2,35) e Capitais (1,39) apresentem relações superiores, tais índices permanecem abaixo do patamar considerado ideal para garantir estabilidade de longo prazo.

No plano financeiro, observa-se crescimento do déficit nos Estados e Distrito Federal (2024: -95,0 bilhões de reais), ao passo que os Municípios registraram melhora recente no resultado financeiro (2024:

1,2 bilhões). Entretanto, quando analisado o resultado atuarial — que reflete o compromisso de longo prazo — o cenário revela-se preocupante.

O déficit atuarial agregado do sistema alcança patamar trilionário (Estados/DF: -2,4 trilhões de reais; Municípios: -1,2 trilhões de reais), valor significativamente superior ao volume de ativos acumulados, ainda que tenha havido crescimento expressivo dos investimentos previdenciários nos últimos anos (2024: 363 bilhões de reais).

Conforme assinala Nogueira (2012, p. 138),

> As causas que conduziram ao desequilíbrio financeiro e atuarial crônico dos regimes de previdência dos servidores públicos referem-se tanto ao modelo organizacional pelo qual esses regimes foram sendo estruturados ao longo do tempo como às regras de acesso aos benefícios, ou, em alguns casos, à ausência dessas regras que permitiam ou incentivavam grupos ou indivíduos a agirem em busca da obtenção de benefícios mais vantajosos do que o sistema estaria apto a suportar.

O autor (2012, 139) enumera, em seguida, alguns dos principais problemas que contribuíram para os expressivos déficits, com destaque para:

> A deficiência na gestão das reservas acumuladas pelos Institutos, pela ausência de profissionais capacitados para manejar uma política de investimentos, que proporcionasse a melhor combinação entre risco e rentabilidade; A ausência de estudos atuariais para definição das alíquotas de contribuição, que eram fixadas sem estarem adaptadas à necessidade local (...).

Conforme observa Silva (2003, p. 28), "os efeitos negativos de um regime previdenciário mal projetado só costuma aparecer em longo prazo (15 anos ou mais), o que dificulta a conscientização dos administradores públicos da importância da questão previdenciária".

Diante desse cenário, torna-se evidente que o enfrentamento dos desafios dos RPPS passa, necessariamente, pela profissionalização da gestão e pelo fortalecimento institucional. Nesse contexto, ganham relevância estratégica duas políticas complementares: a certificação institucional do Pro-Gestão RPPS e a Certificação dos Profissionais dos RPPS.

2. HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DAS CERTIFICAÇÕES E INFORMAÇÕES BÁSICAS

2.1 Certificação Institucional do Pró-Gestão RPPS

Conforme o Manual do Pró-Gestão RPPS – versão 3.6, a proposta inicial do modelo de certificação institucional foi apresentada em 2011, no âmbito do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV), sendo posteriormente debatida em Grupo de Trabalho (GT) específico. Em 2014, a proposta foi aprimorada e, em 2015, a minuta da Portaria Ministerial foi submetida à apreciação do Conselho, que manifestou sua aprovação por meio da Resolução CONAPREV nº 01/2015. O processo culminou na publicação da Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015, marco normativo que instituiu o Programa de Certificação Institucional do Pró-Gestão RPPS.

Após sua publicação, o processo teve continuidade com a revisão do documento e a elaboração do Manual do Pró-Gestão RPPS pelos técnicos da então Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), atual Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC).

A primeira versão do Manual foi aprovada por meio da Portaria SPREV nº 3, de 31 de janeiro de 2018, ato que autorizou o envio do Termo de Adesão ao Programa e o credenciamento das entidades certificadoras, viabilizando, na prática, a sua implementação.

A Portaria MPS nº 185/2015 estabeleceu as premissas do Pró-Gestão RPPS, atualmente disciplinadas nos arts. 236 e 237 da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, e detalhadas no Manual do Pró-Gestão, Versão 3.6, conforme descritas a seguir.

A adesão ao Programa é facultativa e deve ser formalizada pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS, mediante assinatura do Termo de Adesão ao Pró-Gestão RPPS.

O Termo de Adesão, com validade de três anos, constitui o passo inicial do processo de certificação e representa o compromisso do ente e da unidade gestora de iniciar os procedimentos preparatórios para a certificação, mediante adequação de seus processos de trabalho às exigências estabelecidas nas ações que integram as dimensões da certificação.

O Programa está estruturado em três dimensões, que representam os pilares da modernização da gestão:

i) Controle Interno - com 6 ações, tem por objeto identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos mais relevantes do RPPS.

ii) Governança Corporativa, com 16 ações, visa à implementação de boas práticas de gestão previdenciária, com ênfase em transpa-

rência, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

iii) Por sua vez, a Educação Previdenciária, com 2 ações, está voltada à capacitação e qualificação dos servidores e à divulgação dos resultados da gestão.

As 24 ações do Programa estão segmentadas em quatro níveis de aderência (I, II, III e IV), que representam diferentes graus de complexidade.

Os níveis I e II são mais simples e, em regra, mais adequados aos RPPS de pequeno e médio porte, considerando suas estruturas organizacionais e capacidade de gestão. Por outro lado, os níveis III e IV envolvem maior número e complexidade de ações, sendo mais compatíveis com RPPS de grande porte e dos Estados e do Distrito Federal, pois demandam estrutura administrativa mais robusta, maior quadro de pessoal e custos mais elevados de implementação e manutenção.

A certificação possui validade de três anos, devendo ser renovada ao final desse período. Durante sua vigência, o RPPS deve realizar monitoramento contínuo de seus processos de trabalho, assegurando a manutenção dos requisitos mínimos exigidos nas três dimensões do Programa.

Não é requisito prévio para obtenção da certificação institucional no Pró-Gestão RPPS a existência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) vigente, isso porque a adoção de boas práticas previstas pelo Programa contribui diretamente para o cumprimento das normas do Ministério da Previdência Social (MPS), reforçando a conformidade legal e a qualidade da gestão previdenciária do RPPS.

Compete à Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS, designada pela Portaria SRPC/MPS nº 236, de 3 de março de 2026, composta por representantes da SRPC/MPS, do CONAPREV

e da ATRICON, realizar a gestão compartilhada do Programa, nos termos do art. 237 da Portaria MTP nº 1.467/2022, que possui as atribuições de analisar e deliberar sobre os requerimentos de credenciamento e suas renovações; acompanhar a atuação das entidades credenciadas; e promover atualizações do Manual, garantindo atualização constante das diretrizes e boas práticas de gestão previdenciária.

O credenciamento sinaliza que a entidade atende aos requisitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação técnica, estando apta a realizar auditorias de conformidade para fins de certificação institucional.

O processo de certificação, em linhas gerais, envolve a seguinte sequência: estudo das ações do Programa, definição do nível de aderência adequado, diagnóstico da situação atual, formalização da adesão, elaboração do Plano de Ação, adequação dos processos internos ("de–para"), seleção da entidade certificadora, auditoria de certificação e emissão do Termo de Concessão.

A certificação institucional promove o aperfeiçoamento dos processos de trabalhos, proporcionado uma série de benefícios, tais como: a melhoria dos controles dos ativos e passivos, maior transparência, redução de retrabalho, aumento de produtividade, maior estabilidade administrativa e fortalecimento da governança.

Além dos ganhos proporcionados, existem incentivos normativos ao Programa, como, por exemplo, a possibilidade de elevação do limite da taxa de administração para custear o cumprimento das ações do Programa e certificação dos profissionais, inclusive, incentivos estão previstos no âmbito do Conselho Monetário Nacional (CMN), especialmente no que se refere à alocação dos ativos financeiros.

2.2 Certificação dos Profissionais dos RPPS

A Certificação Profissional fundamenta-se no art. 8º-B da Lei nº 9.717/1998, com redação dada pela Lei nº 13.846/2019, que trouxe a exigência de comprovação de requisito de qualificação técnica como condição para nomeação ou permanência no exercício dos cargos ou funções de dirigentes, conselheiros e membros do comitê de investimento dos RPPS.

Para estabelecer os parâmetros e procedimentos para operacionalização do art. 8º-B, da Lei nº 9.717, de 1998, foi publicada a Portaria SEPRT/ME nº 9.907, de 14 de abril de 2020.

A Portaria SEPRT/ME nº 9.907, de 14 de abril de 2020 atribuiu à então Comissão de Certificação Institucional do Pró-Gestão RPPS, além das atividades da certificação institucional, as competências relativas à implementação da certificação profissional. A Comissão, após reuniões e debates com diversas entidades do segmento (ABIPEM, ANEPREM, ICSS, APIMEC BRASIL, ANBIMA, FGV, ICQ BRASIL e INSTITUTO TOTUM), apresentou a proposta de minuta do Manual da Certificação dos Profissionais dos RPPS, a qual foi analisada e recebeu manifestações do CONAPREV e CNRPPS, sendo aprovada na 4ª reunião ordinária do CNRPPS, realizada em 20 de maio de 2021.

Ato contínuo, a Portaria SPREV nº 6.182, de 26 de maio de 2021, autorizou a divulgação da Versão 1.0 do Manual, abrindo a oportunidade para o credenciamento das entidades certificadoras e para o reconhecimento dos certificados.

Com base no Manual da Certificação dos Profissionais dos RPPS, versão 1.5, podem ser descritas algumas informações básicas:

O Manual estabelece 3 (três) tipos de certificados, sendo: a) certificação dos dirigentes da unidade gestora do RPPS, graduada nos níveis básico, intermediário e avançado; b) certificação dos membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal do RPPS, graduada nos níveis básico e intermediário; e c) certificação do responsável pela gestão das aplicações dos recursos e dos membros do Comitê de Investimentos do RPPS, graduada nos níveis básico, intermediário e avançado.

A certificação dos profissionais dos RPPS possui validade máxima de 4 (quatro) anos e deve ser obtida mediante aprovação em uma de suas modalidades: Certificação mediante Exame por Provas – CPR; Certificação mediante Exame e Análise de Títulos e Experiência – CPT; e Certificação mediante Curso de Capacitação Profissional – CCP.

Por sua vez, a renovação da Certificação, poderá ser obtida mediante aprovação em uma das modalidades de certificação (CPR, CPT e CCP) ou, alternativamente, por meio Programa de Qualificação Continuada – PQC ou do Curso de Atualização Profissional – CAP.

Compete à Comissão de Certificação dos Profissionais dos RPPS, designada pela Portaria SRPC/MPS nº 1.163/2025, composta por representantes do Ministério da Previdência Social - MPS, do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), realizar a gestão compartilhada da Certificação, com as competências de: definir os modelos dos processos de certificação; definição dos conteúdos programáticos das certificações; definição dos critérios de qualificação técnica das entidades certificadoras; análise e decisão sobre os pedidos de credenciamento das entidades certificadoras; e acompanhar a atuação das entidades certificadoras.

O credenciamento atesta que a entidade certificadora atende

aos requisitos legais e está habilitada para emitir certificados reconhecidos pela Comissão.

3. CONSOLIDAÇÃO DAS CERTIFICAÇÕES NOS RPPS

3.1 Certificação Institucional do Pró-Gestão RPPS

Criada em 2015, a Certificação Institucional teve sua efetiva implementação apenas com a publicação da primeira versão do Manual do Pró-Gestão, em 31 de janeiro de 2018, momento em que se tornou possível o credenciamento das entidades certificadoras e a realização das primeiras auditorias de certificação.

No exercício de 2018, foram certificados os sete primeiros RPPS, marcando o início de uma trajetória consistente de crescimento. Em 2019, houve um incremento para 40 RPPS certificados. Entre 2020 e 2022, em razão dos impactos da pandemia da COVID-19, observou-se ligeira retração no ritmo de certificações (37 em 2020; 39 em 2021; 41 em 2022). Superado esse período, houve retomada do crescimento (46 em 2023; 47 em 2024; e 44 em 2025), alcançando o total acumulado de 301 RPPS certificados.

Entre 2021 e 2025, foram registradas 174 renovações de certificação, das quais 114 RPPS avançaram para níveis superiores, evidenciando o caráter evolutivo do programa. Destaca-se que 36 RPPS já realizaram duas renovações de certificação, demonstrando maturidade institucional e compromisso permanente com o aprimoramento da gestão.

No que se refere aos níveis mais avançados, observa-se evolução significativa. Entre 2019 a 2022, havia apenas 1 RPPS no nível IV e 3 no nível III. Atualmente, após os ciclos de renovação, são 31 RPPS no nível III e 19 no nível IV.

Os resultados concretos demonstram não apenas crescimento no número de certificações, mas, sobretudo, evolução de níveis, renovações sucessivas e fortalecimento institucional das unidades gestoras certificadas.

Ao longo dos últimos anos, o Programa deixou de ser uma iniciativa voluntária de boas práticas para se tornar instrumento estruturante de governança previdenciária.

A certificação passou a induzir a reorganização de processos, a formalização de rotinas, a definição de responsabilidades, o fortalecimento dos controles internos e a institucionalização da governança e da transparência. Em muitos casos, a certificação significou verdadeira transformação administrativa da unidade gestora do RPPS.

Neste contexto, destaca-se que a Certificação do Pró-Gestão RPPS foi reconhecida de forma inequívoca no cenário nacional de governança pública com o recebimento do Selo Ouro de Modernização do Estado, concedido pelo Fórum Nacional de Modernização do Estado, vinculado à Secretaria-Geral da Presidência da República.

O reconhecimento decorre da Política Nacional de Modernização do Estado – Moderniza Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021, que estabeleceu diretrizes para o aumento da eficiência da administração pública, da qualidade dos serviços prestados e da melhoria do ambiente de negócios.

No âmbito do Moderniza Brasil, destaca-se o Eixo Temático 2 – Capacidades do Estado Moderno. Entre seus objetivos estratégicos

está o de aprimorar os processos de trabalho, reduzir falhas, custos e desperdícios, aumentar a produtividade e eficiência, melhorar a comunicação institucional e ampliar a entrega de valor ao cidadão.

O Pró-Gestão RPPS recebeu, em dezembro de 2022, o Selo Ouro, a mais elevada distinção da Política Nacional de Modernização do Estado – Moderniza Brasil.

A avaliação externa atestou que o Pró-Gestão RPPS cumpre efetivamente seu objetivo de promover o aprimoramento dos processos de trabalho nos RPPS, reduzir falhas operacionais, fortalecer os controles internos, racionalizar procedimentos, elevar padrões de governança e ampliar a eficiência administrativa.

Como destaca Nogueira (2024, p. 106):

> (…) o conjunto de RPPS certificados: a) tem percentuais mais elevados de cumprimento em todas as espécies de reformas; b) tem situação de regularidade no CRP sensivelmente mais elevada; e c) possui resultados mais satisfatórios na classificação final do ISP-RPPS, na maioria dos indicadores que o compõem.

Esse cenário demonstra que a consolidação do Pro-Gestão RPPS é inequívoca. Observa-se crescimento consistente no número de RPPS certificados, elevação de níveis, renovações sucessivas e reconhecimento institucional do Programa como referência nacional de qualidade e boas práticas de governança previdenciária.

Contudo, a análise da distribuição das certificações revela importante desequilíbrio estrutural. A certificação encontra-se fortemente concentrada entre os RPPS dos Estados — dos quais mais de 70% (19 de 27) já são certificados — e entre os RPPS de Grande Porte, com apro-

ximadamente 59% (94 de 159) certificados.

Em contraste, apenas cerca de 13% dos RPPS de Médio Porte (173 de 1.323) obtiveram certificação. A situação é ainda mais reduzida entre os RPPS de Pequeno Porte, onde somente 2% (14 de 617) se encontram certificados.

Essa assimetria torna-se ainda mais evidente quando se analisam os níveis mais elevados de certificação. Dos 50 RPPS certificados nos níveis III e IV, 39 pertencem aos Estados ou são RPPS de Grande Porte. Apenas 11 RPPS de Médio Porte alcançaram esses níveis (10 – nível III; 1 – Nível IV), enquanto os 14 RPPS de Pequeno Porte foram certificados no nível I, sem avanço para estágios mais elevados de maturidade institucional.

Como ainda existe um contingente aproximado de 73 RPPS estaduais e de grande porte não certificados, observa-se uma tendência de manutenção do crescimento do Programa nos próximos dois ou três anos, entretanto, uma vez absorvido esse universo, poderá ocorrer desaceleração ou estagnação do ritmo de expansão.

O desafio central que se impõe neste momento é ampliar a certificação entre os RPPS de Médio Porte e, sobretudo, de Pequeno Porte, onde ainda se concentram os maiores obstáculos estruturais.

Nos RPPS de Médio e Pequeno Porte, fatores como limitações orçamentárias, restrição da taxa de administração, carência de apoio técnico especializado e sobrecarga operacional dificultam a implementação simultânea das ações de governança, planejamento, transparência e controle interno. Não raramente, a prioridade cotidiana da gestão acaba postergando iniciativas estruturantes, ainda que reconhecidamente necessárias.

Ciente desse contexto, o Ministério da Previdência Social e a

Comissão do Pró-Gestão vêm adotando medidas para mitigar tais obstáculos.

Entre as ações já implementadas, destaca-se a disponibilização do guia "Pró-Gestão RPPS – Passo a Passo", com orientações detalhadas sobre adesão e certificação, além de modelos de documentos estruturantes, reduzindo o custo técnico inicial e facilitando a padronização das rotinas.

No aspecto financeiro, a Portaria nº 19.451, de 18 de agosto de 2020 autorizou a elevação da taxa de administração em até 20% para custear despesas relacionadas às certificações institucional e profissional, medida essencial, especialmente para regimes de menor porte.

Foram promovidas oficinas práticas e ações coordenadas em parceria com associações representativas, estimulando a troca de experiências e a construção colaborativa de soluções adaptadas às diferentes realidades.

Foi instituída a Certificação em Nível de Acesso no âmbito do próprio Programa, concebida como porta de entrada estratégica para RPPS de Médio e Pequeno Porte, constituindo uma alternativa viável para regimes que ainda não dispõem de maturidade institucional suficiente para obter as certificações dos níveis iniciais do Pró-Gestão.

Adicionalmente, buscando enfrentar o desconhecimento acerca dos ganhos concretos da certificação, o assunto "Certificação Institucional do Pró-Gestão RPPS" passou a integrar o conteúdo programático das certificações profissionais, ampliando a conscientização técnica de dirigentes e conselheiros.

Por sua vez, o INFORME RPPS, iniciativa do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS), divulga, mensalmente, informações sobre o Programa, as entidades certificadoras cre-

denciadas, as certificações e renovações.

Apesar das medidas já implementadas no âmbito do Pro-Gestão, os dados indicam que essas iniciativas não foram suficientes para ampliar, de forma consistente, o número de RPPS de Médio e Pequeno Porte certificados.

3.2 Certificação dos Profissionais dos RPPS

A Certificação dos Profissionais que atuam nos RPPS consolidou-se, ao longo dos últimos anos, como instrumento estruturante de profissionalização e de fortalecimento da governança previdenciária no país.

O marco inicial desse processo remonta à Portaria MPS nº 155, de 15 de maio de 2008 que, a partir de 31 de dezembro de 2008, passou a exigir a comprovação de certificação do Responsável pela Gestão das Aplicações dos Recursos do RPPS, mediante certificação organizada por entidade autônoma de reconhecida capacidade técnica e difusão no mercado brasileiro de capitais.

Posteriormente, a Portaria MPS nº 440, de 09 de outubro de 2013 ampliou essa exigência para a maioria dos membros do Comitê de Investimentos, a partir de 31 de julho de 2014, reforçando o compromisso com a qualificação técnica na gestão dos recursos previdenciários.

Durante 13 (treze) anos — de 2009 a 2021 — a comprovação da certificação foi realizada com base em certificações já consolidadas no mercado financeiro, especialmente aquelas ofertadas por entidades como a Anbima (CPA-10, CPA-20, CEA e CGA) e a Apimec Brasil (CGRPPS). Esse modelo resultou em cerca de 3,5 mil certifica-

ções cadastradas no sistema CADPREV, garantindo, naquele momento, alinhamento técnico com as melhores práticas do mercado de capitais.

Um novo patamar institucional foi alcançado com a versão 1.0 do Manual da Certificação dos Profissionais do RPPS. A partir de 2022, o segmento dos RPPS passou a contar com certificação própria e personalizada, não mais restrita à área de investimentos. O novo modelo passou a abranger, além do responsável pela gestão das aplicações e dos membros do Comitê de Investimentos, também os dirigentes da unidade gestora e os integrantes dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, alcançando todos os órgãos internos responsáveis pela gestão e governança dos regimes.

A gestão da certificação profissional é compartilhada entre representantes do DRPPS/SRPC, do CONAPREV e da ATRICON, por meio de Comissão dotada de autonomia para promover ajustes sucessivos no Manual, inclusive em relação aos conteúdos programáticos. Esse arranjo assegura atualização permanente e aderência às especificidades do segmento, garantindo que a certificação cumpra sua finalidade de aprimorar a qualificação técnica para o desempenho das atribuições legais.

Os resultados quantitativos demonstram clara consolidação do modelo. A partir de janeiro de 2022 foram certificados os primeiros profissionais no novo formato, encerrando-se aquele exercício com 2.316 certificados. Nos anos seguintes, verificou-se crescimento contínuo: 5.883 em 2023; 7.280 em 2024; 7.845 em 2025; e 763 em janeiro de 2026. Em pouco mais de quatro anos, atingiu-se o expressivo total de 24.087 profissionais certificados.

As certificações encontram-se bem distribuídas entre Dirigentes de Unidade Gestora de RPPS (25% – 6.053), membros dos Con-

selhos Deliberativo e Fiscal (44% – 10.689) e responsáveis pela gestão das aplicações dos recursos e membros do Comitê de Investimentos (31% – 7.345).

Considerando o caráter gradual da implementação, 91% correspondem ao nível básico, 6% ao nível intermediário e 3% ao nível avançado. Observa-se, ainda, predominância da modalidade de exame por provas com análise de títulos e experiência (62% do total), que permite a soma de até 10 (dez) pontos para obtenção do aproveitamento mínimo; 37% realizaram exame exclusivamente por provas; e a modalidade mais recente — curso de capacitação profissional — embora ainda represente menos de 1%, já conta com 102 profissionais certificados.

Esse crescimento consistente, em curto intervalo de tempo, evidencia que a certificação profissional deixou de ser apenas exigência normativa para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e passou a se afirmar como instrumento efetivo de qualificação, fortalecimento institucional e profissionalização da gestão dos RPPS.

A implementação da certificação personalizada para os profissionais que atuam na gestão e governança dos RPPS representou, inicialmente, um desafio institucional relevante. Tratava-se de substituir um modelo baseado em certificações do mercado financeiro por um sistema próprio, estruturado especificamente para a realidade dos Regimes Próprios, abrangendo não apenas a área de investimentos, mas também dirigentes e membros dos conselhos deliberativo e fiscal.

Esse movimento exigiu construção normativa, definição de conteúdo programático, credenciamento de entidades certificadoras, estruturação de processos de certificação e do programa de qualificação continuada.

Contudo, diferentemente da certificação institucional — que depende de reorganização administrativa da unidade gestora do RPPS - a certificação profissional mostrou-se mais favorável à implementação por estar fortemente vinculada à iniciativa individual de cada profissional em buscar o aperfeiçoamento de sua qualificação técnica.

Além da motivação individual, o avanço expressivo do número de certificados decorreu da combinação de vários fatores, com destaque para: exigência legal para o exercício de cargos e funções (art. 8º-B da Lei nº 9.717 e os arts. 76 a 78, 247, VII, da Portaria MTP nº 1.467/2022); modelo de implementação gradual, com prazos definidos e níveis progressivos de complexidade; exigência inicial da certificação básica até 31 de dezembro de 2025 para todos os cargos e funções, independentemente do porte do RPPS e do volume de recursos; a modalidade de exame por provas com análise de títulos e experiência, que permite a soma de até 10 pontos à nota final, facilitando a obtenção do aproveitamento mínimo; o tema foi amplamente difundido em eventos promovidos por associações, lives técnicas e reuniões institucionais; divulgação dos profissionais certificados no site do MPS, valorizando-os publicamente; associações de RPPS e consultorias especializadas contribuíram com ofertas de cursos preparatórios, materiais de apoio e eventos técnicos.

Apesar do desafio inicial relevante de criação de uma certificação personalizada para os profissionais dos RPPS, a combinação de exigência legal, estratégia de implementação gradual, valorização profissional, apoio institucional coordenado e mecanismos de financiamento resultou em expressiva consolidação da política.

4. PERSPECTIVAS PARA A EVOLUÇÃO DAS CERTIFICA-

ÇÕES NO ÂMBITO DOS RPPS

O fortalecimento da governança previdenciária no Brasil passa, de forma indissociável, pela consolidação e pelo aperfeiçoamento contínuo das duas frentes estruturantes do sistema: a certificação institucional, no âmbito do Pro-Gestão RPPS, e a certificação dos profissionais dos RPPS.

Ambas demonstraram resultados expressivos, mas ingressam agora em uma nova etapa de maturidade, com desafios e oportunidades próprios.

Superada a fase inicial de consolidação da Certificação Institucional do Pró-Gestão entre Estados e RPPS de Grande Porte, o desafio central que se impõe é ampliar a certificação entre os RPPS de Médio e, sobretudo, de Pequeno Porte, que representam parcela significativa do sistema, cerca de 1.947 do total de 2.133.

A perspectiva futura aponta para um novo estágio de atuação, com políticas estruturadas de cooperação institucional e suporte técnico direcionado.

Nesse contexto, sugere-se a necessidade de avançar para um novo estágio de atuação, a exemplo da criação de uma política estruturante de apoio aos RPPS de Médio e Pequeno Porte, com desenho institucional mais robusto e coordenação integrada entre os diversos atores do sistema previdenciário. Propõe-se, assim, a instituição de um "Programa de Apoio à Certificação", com a participação articulada da SRPC/DRPPS, dos Tribunais de Contas, das associações representativas de RPPS, dos entes federativos e unidades gestoras dos RPPS.

Esse Programa teria como eixo central não apenas o incentivo

formal à certificação, mas a constituição de um suporte técnico permanente, contemplando: assessoria técnica orientada à realidade dos RPPS de menor porte; capacitação continuada de dirigentes, conselheiros e equipes técnicas; disponibilização de soluções padronizadas e instrumentos operacionais adaptáveis; acompanhamento progressivo da adequação dos processos de trabalho; definição de cronogramas de adesão escalonada e monitoramento sistemático da evolução institucional dos regimes participantes.

A proposta não se limita a ampliar numericamente o contingente de RPPS certificados, mas criar as condições necessárias para que a certificação seja viável, sustentável e efetivamente transformadora. Ao estruturar um ambiente cooperativo e coordenado, reduz-se o custo de implementação individual, fortalece-se a cultura de governança e promove-se maior segurança jurídica e técnica no processo de adequação.

Por sua vez, a Certificação Profissional dos Profissionais já ultrapassou sua fase de implementação gradual inicial, alcançando mais de 24 mil profissionais certificados, majoritariamente por meio das modalidades de exame por provas e exame com análise de títulos e experiência — sendo 91% no nível básico.

A partir de 2026, encerra-se o ciclo de transição que permitiu ampla adesão à certificação básica até 31 de dezembro de 2025. Os profissionais que não obtiveram certificação nesse período deverão comprovar habilitação conforme o porte do RPPS (para dirigentes e conselheiros) e o volume de recursos (para os responsáveis pela gestão da aplicação dos recursos e membros do comitê de investimentos), com exigência progressiva de certificações nos níveis intermediário e avançado.

Esse movimento representa evolução natural do modelo, após a

massificação inicial, inicia-se etapa de aprofundamento técnico.

A versão 1.5 do Manual trouxe o Curso de Capacitação Profissional (CCP), uma nova opção certificação que tem o propósito de oferecer uma qualificação técnica mais estruturada aos profissionais do RPPS.

A certificação é obtida mediante conclusão, com êxito, de curso reconhecido pela Comissão e realizado por entidade certificadora previamente credenciada.

O CCP deve contemplar, no mínimo, o conteúdo programático no nível avançado para dirigentes e membros do comitê de investimentos; e o conteúdo no nível intermediário para conselheiros.

A carga horária mínima é de 60h (conselheiros), 80h (dirigentes) e 100h (comitê de investimentos), com avaliações de aprendizagem por módulo e aproveitamento mínimo de 70%. A certificação obtida possui validade de quatro anos e atende ao critério de qualificação técnica para fins de emissão do CRP.

Esse modelo tende a impulsionar, nos próximos anos, o crescimento significativo de profissionais certificados nos níveis mais elevados. Já são 102 profissionais certificados por essa modalidade — 23 dirigentes (nível avançado), 31 responsáveis pela gestão de recursos e membros do comitê de investimento (nível avançado) e 48 conselheiros (nível intermediário).

A expectativa é que o CCP contribua para elevar de forma mais estruturada o padrão técnico dos profissionais, aproximando o segmento dos RPPS das práticas já consolidadas no mercado de previdência complementar.

Outra perspectiva relevante é o Curso de Atualização Profissio-

nal (CAP), voltado à reciclagem e ao aperfeiçoamento das competências anteriormente certificadas.

O CAP permite a renovação da certificação no mesmo nível anteriormente obtido, como alternativa ao Programa de Qualificação Continuada (PQC). Deve corresponder a, no mínimo, 50% da carga horária do CCP, podendo ter conteúdo ajustado para priorizar temas mais relevantes e atuais.

Assim como o CCP, o CAP é ofertado por entidade certificadora credenciada e supervisionado pela Comissão, assegurando padrão de qualidade.

5. CONCLUSÃO

Diante desse cenário, o fortalecimento da gestão dos RPPS passa, necessariamente, pela consolidação das duas certificações, cada qual com papel próprio e complementar.

A certificação institucional do Pró-Gestão RPPS avalia e reconhece o grau de maturidade da gestão organizacional, com base em critérios objetivos relacionados à governança, aos controles internos e à educação previdenciária.

Já a certificação profissional assegura que os responsáveis por decisões técnicas e estratégicas detenham o conhecimento adequado para exercer suas atribuições com responsabilidade e competência.

Enquanto a certificação institucional promove o aperfeiçoamento de processos e estruturas organizacionais, a certificação profis-

sional qualifica as pessoas, aprimora a tomada de decisões, fortalece a governança, reduz riscos e contribui para a sustentabilidade de longo prazo dos regimes.

Em conjunto, ambas constituem os pilares da profissionalização da gestão dos RPPS, assegurando que dirigentes, responsáveis pela gestão das aplicações dos recursos, membros dos conselhos deliberativo e fiscal e integrantes do comitê de investimentos disponham das condições técnicas adequadas para enfrentar os desafios inerentes à administração do regime.

Essa profissionalização torna-se especialmente relevante diante de situações de ingerência política ou de conflitos de interesse, pois permite que esses agentes exerçam suas atribuições com autonomia e independência, seguindo as normas e os manuais de boas práticas de gestão.

Cabe ressaltar a valiosa lição de Paludo e Oliveira (2021, p. 70):

> Por fim, é preciso ter em mente que a Governança organizacional não vai resolver todos os problemas dos órgãos públicos e entidades públicas, mas uma vez implementada decide, direciona, orienta e estabelece um conjunto de regras compostas por premissas, princípios e diretrizes que orientarão as decisões e as práticas de gestão, e se forem seguidos fortalecerão a administração pública e contribuirão para evitar desvios de conduta, melhorar os serviços o obter bons resultados: para a instituição, para os usuários, para a sociedade e para o Estado.

Diante desse contexto, evidencia-se que a profissionalização da gestão constitui o caminho mais seguro e consistente para o enfrentamento dos desafios que permeiam a administração do RPPS. Mais do

que uma necessidade, trata-se de um compromisso estratégico dos gestores do ente federativo e do próprio Regime com a responsabilidade previdenciária, a mitigação de riscos e a promoção da sustentabilidade de longo prazo, assegurando sua solidez e a proteção das atuais e futuras gerações de segurados.

REFERÊNCIAS

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. Diário Oficial da União, Brasília, 1998.

BRASIL. Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Diário Oficial da União, Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 155, de 15 de maio de 2008. Diário Oficial da União. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 440, de 09 de outubro de 2013. Diário Oficial da União, Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 185, de 14 de maio de 2015. Diário Oficial da União. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Portaria nº 9.907, de 14 de maio de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho de Previdência. Portaria nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, 2022.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Manual da Certificação Profissional: versão 1.5. Brasil, 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Manual do Pró-Gestão RPPS: versão 3.6. Brasí-

lia, 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS – AEPES 2024/2025. Brasília, 2025.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012. Coleção Previdência Social, v. 34.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. Instrumentos de Governança, Reforma e Sustentabilidade: Os RPPS dos entes subnacionais no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019. Brasília: ABIPEM, 2024.

PALUDO, Augustino V; OLIVEIRA, Antonio G. Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

SILVA, Delúbio Gomes Pereira de. Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas. São Paulo: LTR, 2003.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

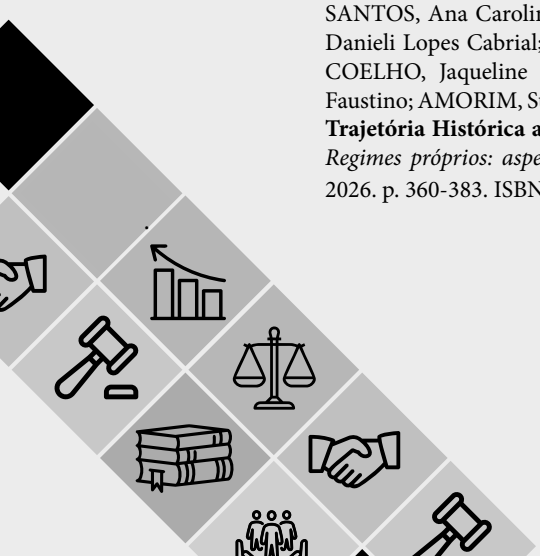
Apeprem

9

A Atuação do Serviço Social nos Rpps: Da Trajetória Histórica aos Desafios Atuais

O capítulo reconstrói a trajetória da Previdência Social no Brasil e situa, nesse percurso, a inserção histórica do Serviço Social (institucionalizado na previdência em 1944), para então analisar sua atuação nos RPPS no contexto das transformações recentes da política previdenciária. Parte-se da compreensão de que a crescente centralidade da lógica financeira e atuarial tem tensionado a função social da previdência, ao priorizar critérios de sustentabilidade econômica em detrimento da garantia de direitos. Discute-se o papel do Serviço Social enquanto profissão inserida em uma política pública estratégica, cuja intervenção ultrapassa a dimensão técnico-administrativa e se vincula à defesa da proteção social. Nesse contexto, descreve a criação e consolidação do Fórum de Assistentes Sociais dos RPPS (FASRPPS), iniciado em 2019 e formalizado em 2024, como espaço de articulação, produção de orientações e diálogo com o conjunto CFESS/CRESS. Com base em levantamento realizado com participantes do Fórum, o texto sistematiza as atribuições profissionais em eixos como educação previdenciária e preparação para a aposentadoria; avaliações e subsídios à concessão de benefícios; gestão e manutenção de benefícios; atendimento e orientação social; e atuação institucional, assessoria e produção de conhecimento. Conclui-se que essa intervenção qualifica decisões, fortalece a governança e reafirma a previdência como direito social frente a tendências de financeirização.

SANTOS, Ana Caroline Trindade dos; LEORNE, Carla de Matos; KIEFER, Danieli Lopes Cabrial; SILVA, Domingas Assunção; ROSA, Enio Francisco; COELHO, Jaqueline do Rocio Alves; CUSTÓDIO, Lucimara Aparecida Faustino; AMORIM, Sueli Santos. **A Atuação do Serviço Social nos Rpps: Da Trajetória Histórica aos Desafios Atuais.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 360-383. ISBN 978-65-979127-0-4.



Ana Caroline Trindade dos Santos

Doutora em Serviço Social; servidora do Município de Aracaju, lotada no Instituto Municipal de Previdência Social de Aracaju/SE (IMPSSA). Membro do FASRPPS.

Carla de Matos Leorne

Bacharel em Serviço Social (UECE, 2011), MBA em Gestão de Pessoas e especialização em Serviço Social e Previdência Social; analista previdenciária/assistente social no IPRESB (Barueri) desde 2018. Membro do FASRPPS desde 2019.

Danieli Lopes Cabrial Kiefer

Bacharel em Serviço Social (UFRJ), pós-graduada em Administração Pública (UniBrasil); assistente social no IPMC (Curitiba/PR). Membro do FASRPPS.

Domingas Assunção Silva

Bacharel em Serviço Social, especialista em Saúde Pública (Residência Multiprofissional em Saúde – SMS/SP); assistente social no IPREJUN (Jundiaí/SP). Membro do FASRPPS.

Enio Francisco Rosa

Graduado em Serviço Social (PUC-Campinas), especialista em Impactos da Violência na Saúde (Fiocruz); assistente social no CRST Freguesia do Ó e no IPREM/SP. Membro do FASRPPS.

Jaqueline do Rocio Alves Coelho

Assistente social e bacharel em Direito; especialista em administração estratégica de pessoas, metodologia do ensino superior, EJA e gestão ambiental; assistente social no IPREVILLE (Joinville/SC). Membro do FASRPPS.

Lucimara Aparecida Faustino Custódio

Graduada em Serviço Social e graduanda em Engenharia da Computação; mestre em Ensino em Saúde (Famema); assistente social na RioPretoPrev/SP. Membro do FASRPPS.

Sueli Santos Amorim

Graduada em Serviço Social (FAPSS/SP), com especializações em Psicopedagogia, Saúde da Família, Gerontologia e Serviço Social e Previdência; analista previdenciária/assistente social no IPRESB desde 2008, atualmente gerente da Divisão de Serviço Social e Perícias Médicas. Membro do FASRPPS desde 2019.

A Atuação do Serviço Social nos Rpps: Da Trajetória Histórica aos Desafios Atuais

1. A Política de Previdência e o Serviço Social: Notas sobre a Trajetória Histórica

Para refletirmos sobre a atuação do Serviço Social na Previdência Social é necessário nos atermos, mesmo que de forma breve, a historicidade dessa política. A trajetória da Previdência Social no Brasil revela um campo de tensões permanentes entre a garantia de direitos da classe trabalhadora e os imperativos de acumulação do capital sendo marcada simultaneamente por avanços e desafios na busca por um sistema de proteção social abrangente e eficaz de acordo com Jesus (2024) e Silva (2019).

Os antecedentes da proteção previdenciária no Brasil remontam ao século XIX com a criação do Plano do Montepio Geral dos Servidores do Estado (1835), seguido por decretos voltados a categorias específicas como os empregados dos Correios e das Estradas de Ferro (1888), além da instituição de fundos para trabalhadores da Imprensa Nacional (1889) e da Casa da Moeda (1911) (Santana *et al*., 2022). Essas experiências possuíam caráter mutualista e corporativo, organizadas por segmentos profissionais, ainda sem a consolidação de um sistema público estruturado.

O marco inaugural da Previdência Social institucionalizada é a Lei Eloy Chaves, de 1923, que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários. As CAPs eram organizadas por empresa, financiadas por trabalhadores e empregadores, com gestão predominantemente privada e limitada intervenção estatal. A proteção previdenciária, nesse momento, estruturava-se sob lógica segmentada e

contributiva, restrita ao trabalho formal urbano. (Damasceno e Carvalho (2021) e Batich (2004).

Na década de 1930, no contexto de reorganização do Estado brasileiro e de consolidação do projeto desenvolvimentista, a previdência passa por significativa reestruturação. As CAPs são progressivamente substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais e submetidos ao controle estatal direto. Esse processo representou centralização administrativa e ampliação da cobertura, ao mesmo tempo em que consolidou a previdência como instrumento de mediação nas relações entre capital e trabalho (Damasceno e Carvalho, 2021).

Entre as décadas de 1930 e 1940, os IAPs acumularam significativas reservas financeiras, utilizadas pelo governo para financiar o processo de industrialização nacional. Entretanto, tais recursos não retornaram integralmente ao sistema previdenciário, gerando impactos estruturais duradouros (Batich, 2004).

Posteriormente, o processo de unificação normativa ocorre com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, que padroniza regras entre categorias. Em 1966, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), consolidando a centralização administrativa e ampliando a integração do sistema. Na década de 1970, a cobertura é expandida para trabalhadores rurais, domésticos e autônomos, fortalecendo o caráter redistributivo da política (Santana *et al*., 2022).

A Constituição Federal de 1988 inaugura novo paradigma ao inserir a Previdência no sistema de Seguridade Social ao lado da Saúde e da Assistência social. Estabelece financiamento tripartite, princípios de universalidade, solidariedade e equidade, consolidando a Previdência como direito social constitucionalmente assegurado (Silva,

2018).

Nesse arranjo institucional, estruturam-se dois regimes básicos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), este destinado aos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o art. 40 da Constituição Federal.

Embora formalmente estruturados em 1988, os Regimes Próprios possuem antecedentes históricos nas caixas e institutos previdenciários próprios de servidores estaduais e municipais. Já no início do século XX, alguns entes federativos mantinham estruturas previdenciárias autônomas. Em 1909, por exemplo, foi criado em São Paulo o Montepio Municipal, considerado embrião do atual Instituto de Previdência Municipal (IPREM/SP), evidenciando que a organização previdenciária dos servidores antecede a sistematização constitucional contemporânea.

A partir da década de 1990, os RPPS passam por processos intensos de reorganização administrativa e normativa. As Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e, mais recentemente, nº 103/2019, reconfiguram profundamente a previdência dos servidores-públicos, introduzindo novos critérios de elegibilidade, regras de transição, mecanismos de controle e maior centralidade na exigência de equilíbrio financeiro e atuarial.

É nesse campo histórico e institucional que se insere o Serviço Social. A profissão é institucionalizada na previdência brasileira em 1944, por meio da Portaria nº 52 do Conselho Nacional do Trabalho, configurando-se como um dos primeiros espaços sócio ocupacionais estruturados da categoria no país (Jesus, 2024).

Inicialmente vinculada a práticas de orientação social, aten-

dimento e realização de estudos socioeconômicos, a atuação profissional se desenvolveu no interior da política previdenciária acompanhando suas transformações institucionais. Com a consolidação da matriz teórico-metodológica crítica, especialmente a partir da década de 1990, que rompeu com o viés funcionalista e reafirmou o compromisso ético-político com os direitos sociais, o Serviço Social passa a afirmar sua intervenção como mediação qualificada entre legislação, gestão institucional e realidade social dos segurados. (Jesus, 2024).

Conforme Yazbek (2014), o Serviço Social opera na mediação entre Estado e classes sociais, sendo estratégico na efetivação de políticas públicas. O Projeto Ético-Político da profissão, conforme analisado por Sobrinho (2025), expressa unidade dialética entre ética e política, orientando a intervenção profissional para além da burocracia institucional. Portanto, a prática profissional deve retomar sua dimensão educativa e política para desmascarar as armadilhas burocráticas e garantir que a previdência social seja, de fato, um direito humano e inalienável (Santos, Alves, Wiese, 2025).

Entretanto, a consolidação constitucional da previdência como direito social enfrenta, na contemporaneidade, ofensivas associadas à lógica neoliberal e à financeirização das políticas sociais (Silva, 2019). As sucessivas contrarreformas previdenciárias tensionam a função social da política, deslocando o debate para o campo estritamente fiscal e atuarial.

A exigência de sustentabilidade passa a ocupar posição estratégica na gestão dos regimes próprios, tensionando permanentemente a relação entre garantia de direitos e responsabilidade fiscal. Tal contexto amplia a complexidade técnica das unidades gestoras e impõe novas exigências institucionais.

A análise histórica da previdência social e dos RPPS exige compreendê-los como espaços atravessados por disputas societárias. (Damasceno e Carvalho, 2021). Reafirmar a Previdência como direito constitucional - e não como um produto de mercado sujeito à volatilidade dos interesses financeiros - constitui tarefa política e profissional central para o Serviço Social (Jesus, 2024).

2. Os impactos das contrarreformas previdenciárias nos RPSS e a necessidade de organização da categoria.

A consolidação da Previdência Social como direito constitucional não eliminou as disputas em torno de seu sentido e finalidade. Ao contrário, especialmente a partir da década de 1990, intensificam-se processos de reconfiguração da política previdenciária no Brasil, inseridos no contexto mais amplo de avanço do neoliberalismo, de reestruturação produtiva e de redefinição do papel do Estado nas políticas sociais.

As contrarreformas previdenciárias implementadas desde a Emenda Constitucional nº 20/1998 inauguram um ciclo de mudanças estruturais orientadas pela lógica do ajuste fiscal e da contenção de gastos públicos. A Emenda Constitucional nº 41/2003, a Emenda Constitucional nº 47/2005 e, mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 aprofundam esse movimento, alterando critérios de elegibilidade, ampliando tempo de contribuição, redefinindo regras de cálculo e instituindo novos parâmetros de organização administrativa dos Regimes Próprios.

Conforme Silva (2019), tais reformas não podem ser compreendidas apenas como adequações técnicas, mas como parte de um projeto de reordenamento da Seguridade Social que privilegia a racionalidade financeira em detrimento da centralidade do direito social. Nesse

contexto, a noção de sustentabilidade passa a ser frequentemente associada à redução de benefícios e à ampliação de exigências contributivas, deslocando o debate da proteção social para o equilíbrio fiscal.

Nos municípios, os RPPS tornam-se um dos principais desafios para a gestão pública, diante da necessidade de equilibrar o cálculo atuarial com a garantia de direitos sociais. A sustentabilidade do regime não se resume à capacidade imediata de pagamento dos benefícios, mas envolve a prospecção da solvência do sistema no longo prazo, mediante a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme estabelecem a Lei nº 9.717/1998 e o art. 40 da Constituição Federal, especialmente após as alterações promovidas pela EC nº 103/2019. Devem-se considerar, ainda, as pressões demográficas decorrentes do envelhecimento populacional, bem como os impactos da precarização do trabalho e das políticas públicas sobre a base contributiva.

Esse contexto de intensificação das exigências normativas, técnicas e atuariais repercute diretamente no interior dos RPPS e nas atribuições das equipes que neles atuam. A complexificação normativa e o tensionamento entre equilíbrio fiscal e garantia de direitos produzem novas demandas institucionais, exigindo maior qualificação técnica, ampliação do debate interdisciplinar e redefinição de estratégias de intervenção profissional.

É nesse cenário que se insere o movimento de organização da categoria dos assistentes sociais que atuam nos RPPS. A necessidade de afirmar a Previdência como direito social frente às tendências de financeirização e restrição de acesso, impulsiona a articulação coletiva, a produção de conhecimento e o fortalecimento de espaços de troca e reflexão profissional. Trata-se de uma resposta ético-política às transformações da política previdenciária e às novas configurações institucionais dos regimes próprios.

O Fórum de Assistentes Sociais dos Regimes Próprios de Previdência Social (FASRPPS) se constitui como expressão concreta desse movimento. Sua criação decorre da identificação de desafios estruturais comuns à atuação dos (as) assistentes sociais nesse campo sócio-ocupacional, especialmente no que se refere à delimitação das atribuições profissionais, à afirmação das competências privativas da categoria e ao reconhecimento institucional do Serviço Social como área estratégica da política previdenciária.

A constituição do FASRPPS insere-se no movimento histórico do Serviço Social brasileiro de defesa do projeto ético-político profissional, particularmente em contextos institucionais marcados por disputas de atribuições e reconfiguração das políticas sociais. Conforme Netto (2011) e Iamamoto (2007), as transformações societárias e as contradições da relação entre Estado, capital e políticas públicas tensionam permanentemente o exercício profissional, exigindo respostas coletivas, críticas e qualificadas da categoria.

Os primeiros movimentos de articulação ocorreram em 2019, a partir da iniciativa da equipe de Serviço Social do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Barueri (IPRESB), que estabeleceu contato com institutos da Região Metropolitana da Grande São Paulo. A identificação da dispersão das(os) profissionais e da ausência de espaços sistemáticos de troca resultou na criação de um canal permanente de interlocução. O primeiro encontro presencial, realizado em dezembro de 2019, consolidou esse espaço ao possibilitar a socialização de experiências e a problematização das condições de trabalho nos RPPS.

A ampliação da visibilidade do FASRPPS ocorreu a partir de 2022, com a apresentação no 18º Congresso da APEPREM sobre a atuação do Serviço Social no desenvolvimento de boas práticas em

educação previdenciária e na dimensão historicamente vinculada à mediação do acesso a direitos (Yazbek, 2014).

Em 2023, a publicação de artigo na 17ª edição desta obra contribuiu para a sistematização das experiências profissionais. Nos 19º e 21º Congressos da APEPREM, o Fórum abordou a Avaliação Biopsicossocial, tema estratégico para a garantia de direitos previdenciários, especialmente a Aposentadoria Especial da Pessoa com Deficiência, reafirmando a superação de abordagens exclusivamente biomédicas e a importância da atuação interdisciplinar.

A formalização do FASRPPS, em setembro de 2024, expressa o amadurecimento da organização coletiva e reafirma o compromisso com a defesa das atribuições profissionais. O diálogo com o Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo (CRESS-SP), em novembro de 2024, fortaleceu a articulação com as entidades representativas da profissão e a importância da aproximação entre organização profissional, órgãos de fiscalização e espaços de formulação política.

Destaca-se, ainda, o Giro ABIPEM, realizado em setembro de 2025, em parceria com o Fórum. O evento, online e gratuito, ampliou a visibilidade nacional do FASRPPS e possibilitou a incorporação de assistentes sociais de diferentes regiões do país, consolidando sua abrangência nacional. As discussões evidenciaram a centralidade do Serviço Social na mediação entre legislação, gestão previdenciária e garantia de direitos em contexto de restrição social.

Atualmente, o FASRPPS reúne-se mensalmente, de forma remota ou presencial, e congrega 72 assistentes sociais de diversas regiões do país, fortalecendo a construção coletiva de referências teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas para a atuação nos RPPS. No campo da formação continuada, o FASRPPS tem elaborado

nota orientativa sobre a atuação do Serviço Social nos RPPS em articulação com o conjunto CFESS/CRESS, iniciativa que reafirma a formação permanente e o Projeto Ético Político da categoria como dimensão constitutiva do exercício profissional (Iamamoto, 2009) e contribui para o fortalecimento da política previdenciária enquanto direito social.

A reorganização coletiva da categoria impulsiona a necessidade de produzir referências que orientem a intervenção profissional nos regimes próprios. Nesse sentido, torna- se fundamental analisar de forma mais detida as atribuições exercidas pelas(os) assistentes sociais nos RPPS, compreendendo-as à luz das determinações históricas da política previdenciária, das normativas institucionais e do projeto ético-político da profissão.

3. O processo de trabalho do Serviço Social nos RPPS: atribuições e competências profissionais

No esforço de compreendermos as atribuições e a práxis do Serviço Social nos RPPS foi realizada pesquisa com as(os) assistentes sociais que atuam nesses espaços institucionais. O levantamento evidenciou a diversidade e a complexidade das demandas profissionais, bem como a necessidade de organização das práticas em eixos estruturantes que expressem a especificidade da intervenção no campo previdenciário.

O estudo buscou ainda evidenciar as dimensões articuladas da atuação profissional, orientadas pelo projeto ético-político do Serviço Social e pelas normativas que regulamentam a profissão, especialmente a Lei nº 8.662/1993. Ainda que a Lei nº 8.213/1991 constitua importante referência para o exercício profissional no campo previdenciário — inclusive quanto às competências previstas em seu art. 88 —,

observa-se que tal normativa não contempla de forma específica as particularidades da atuação nos RPPS, apresentando dinâmicas institucionais e fluxos próprios, distintos do RGPS. Assim, a prática profissional se fundamenta não apenas na legislação, mas também na autonomia técnico-política do Serviço Social e na mediação crítica entre normas, direitos e realidade social.

Com base no levantamento realizado junto aos participantes do FASRPPS, em fevereiro de 2026, as principais atividades desenvolvidas podem ser agrupadas em cinco eixos centrais.

3.1 Programas de Educação Previdenciária e Preparação para a Aposentadoria

O Serviço Social atua na elaboração, execução e acompanhamento de ações educativas voltadas aos segurados ativos e aposentados, compreendendo:

a) Programas de Preparação para a Aposentadoria (PPA): desenvolvimento de ações direcionadas a segurados em fase de pré-aposentadoria, voluntária ou compulsória, com foco no planejamento de vida e na transição para a nova fase da vida.

b) Educação Previdenciária: realização de palestras, projetos itinerantes e outras estratégias educativas voltadas à disseminação de informações sobre direitos, deveres e regras previdenciárias.

c) Programas de Pós-Aposentadoria: ações de acolhimento, integração e acompanhamento aposentados, visando à promoção da qualidade de vida e ao fortalecimento dos vínculos sociais.

Essas iniciativas evidenciam a dimensão socioeducativa do Serviço Social e reafirmam a função social dos RPPS para além do ato

concessório.

3.2 Avaliações e Subsídios para Concessão de Benefício:

Nesse eixo, o assistente social atua de forma articulada aos demais setores do RPPS, especialmente no fornecimento de subsídios técnicos, para processos de concessão de benefícios por meio de:

a) Avaliações Biopsicossociais: participação em avaliações para fins de aposentadoria da pessoa com deficiência, com utilização de instrumentos reconhecidos, como o IFBrA e o Método Linguístico *Fuzzy.*

b) Pensão por Morte: realização de estudos socioeconômicos e pareceres sociais para subsidiar processos, especialmente para comprovação de união estável, dependência econômica (de filho maior inválido, genitores e irmãos) e análise da composição familiar.

c) Aposentadoria por incapacidade permanente: acompanhamento de avaliações médicas e elaboração de pareceres ou laudos sociais.

d) Isenção de imposto de renda: orientação e acompanhamento das solicitações de isenção de imposto de renda para aposentados e pensionistas acometidos por doenças graves, nos termos do art. 6º, incisos XIV e XXI, da Lei Federal nº 7.713/1988.

A atuação nesse eixo demonstra a relevância técnico-jurídica do Serviço Social na qualificação das decisões administrativas e na garantia de direitos previdenciários.

3.3 Gestão e Manutenção de Benefícios

O Serviço Social também contribui para a manutenção

dos benefícios e para a proteção continuada dos segurados, destacando-se:

a) Recadastramento e Prova de Vida: apoio técnico, buscas ativas e visitas a aposentados e pensionistas com dificuldade de locomoção e hospitalizados.

b) Monitoramento de Curatela: orientação e acompanhamento de situações que envolvem representação legal.

c) Análise de Vulnerabilidade: intervenção em situações de vulnerabilidade social, abuso financeiro ou patrimonial envolvendo aposentados e pensionistas.

Esse eixo evidencia a dimensão protetiva da atuação profissional, especialmente diante de contextos de fragilização social.

3.4 Atendimento e Orientação Social

A atuação direta junto aos segurados e dependentes constitui eixo central do trabalho profissional, compreendendo:

a) Acolhimento e escuta qualificada: atendimentos individuais e familiares (agendados ou por demanda espontânea) para orientação sobre direitos, deveres e procedimentos administrativos.

b) Visitas Técnicas: realização de visitas domiciliares, institucionais e hospitalares para instrução de processos e acompanhamento de casos complexos.

c) Articulação de Rede: encaminhamento e articulação com a rede socioassistencial e de saúde do território (CRAS, CREAS, UBS e demais serviços públicos).

A mediação entre o segurado e a instituição revela a centralidade da dimensão relacional e socioassistencial no âmbito previdenciário.

3.5 Atuação Institucional, Assessoria e Produção De Conhecimento

Por fim, o Serviço Social exerce papel estratégico no fortalecimento institucional dos RPPS, por meio de:

a) Produção de conhecimento: elaboração de pareceres, relatórios técnicos, estudos e pesquisas sociais que subsidiam decisões administrativas, jurídicas e gerenciais.

b) Participação em comissões internas: atuação em ouvidorias, comissões de enfrentamento ao assédio e equipes multiprofissionais de saúde ocupacional.

c) Capacitação e intersetorialidade: trabalho interdisciplinar e participação em espaços permanentes de formação e debate profissional, como o FASRPPS.

d) Assessoria à diretoria: contribuição na elaboração e execução de projetos institucionais, bem como atendimento e acompanhamento de demandas internas.

Observa-se que as requisições direcionadas aos profissionais nesse espaço sócio- ocupacional revelam tanto a ampliação das responsabilidades institucionais quanto a necessidade de aprimoramento contínuo e fortalecimento da identidade profissional. Tais demandas exigem sólido aporte teórico-crítico, posicionamentos fundamentados nas competências legais da profissão e construção de alternativas que assegurem a garantia de direitos dos segurados.

Os dados qualitativos aqui apresentados contribuem para o debate da categoria e para a construção de diretrizes de atuação nos RPPS, em diálogo permanente com o conjunto CFESS/CRESS.

As experiências sistematizadas demonstram que o Serviço Social desempenha papel estratégico na garantia de direitos previdenciários, na qualificação da gestão dos RPPS e no fortalecimento da proteção social, reafirmando a necessidade de reconhecimento, valorização e consolidação dessa atuação no âmbito dos regimes próprios.

4. Considerações Finais: pela Defesa das Políticas Públicas e dos Direitos Sociais.

"...até a pedra,
com o tempo,
vira degrau
e quem aprende a subir
não teme mais
o caminho"
Cora Coralina

Refletir sobre a atuação do Serviço Social nos RPPS implica reconhecer que esse percurso não se limita à incorporação de novas rotinas administrativas, mas se insere em um cenário de disputas em torno do próprio sentido da Previdência Social. Trata-se de um embate permanente entre a lógica mercantil — que tem reorientado a gestão desses regimes nas últimas décadas — e a função social da política previdenciária.

A financeirização, marcada pela predominância de critérios de mercado — cálculo atuarial, rentabilidade financeira e lógica de acumulação — sobre dimensão protetiva, tem tensionado os rumos

dos RPPS em direção a práticas que reduzem a previdência ao papel de agente de reprodução do capital, em detrimento de sua função social originária: garantir proteção social integral aos servidores públicos como sujeitos de direitos e, por extensão, contribuir para a efetivação das políticas públicas e dos direitos sociais da população.

Os servidores públicos desempenham papel estratégico na construção e manutenção de um Estado Democrático de Direitos. Ainda que não sejam capazes isoladamente de superar a dívida social histórica, são fundamentais na disputa pelo fundo público e na garantia de marcos civilizatórios mínimos que assegurem vida digna à classe trabalhadora e à população em geral. Um sistema previdenciário que preserve sua capacidade protetiva — com sustentabilidade social e não exclusivamente mercadológica — é condição para que o Estado mantenha sua capacidade de promover justiça social.

Quando os RPPS se subordinam a uma lógica exclusivamente orientada pela acumulação financeira comprometem não apenas a proteção previdenciária de servidores e suas famílias, mas também enfraquecem os pilares que sustentam a operacionalização das demais políticas públicas como educação, saúde, assistência social, segurança pública. A ausência de análise qualificada sobre o perfil social da população segurada pode impactar o cálculo atuarial e fragilizar a gestão de longo prazo, evidenciando que a sustentabilidade não se restringe à matemática financeira, mas envolve compreensão crítica da realidade social.

É nesse cenário que a presença do Serviço Social se torna não apenas necessária, mas fundamental. Conforme apontado ao longo deste trabalho, a atuação profissional nos RPPS articula as dimensões técnico-operativa, ético-política e teórico-metodológica, permitindo que a intervenção vá além da fragmentação burocrática e contribua para

problematizar práticas que naturalizam restrições institucionais e a lógica da financeirização.

Na dimensão técnico-operativa, o assistente social atua no cotidiano dos processos de concessão, revisão e manutenção de benefícios, nas avaliações biopsicossociais, na educação previdenciária e na mediação de informações, incorporando aos procedimentos administrativos valores éticos e compromisso com direitos sociais.

Na dimensão ético-política, assume postura propositiva, defendendo a construção de ambientes de trabalho saudáveis e de relações institucionais que ampliem a participação de segurados nas instâncias decisórias e fortaleçam a função social dos RPPS.

Na dimensão teórico-metodológica, fundamenta sua prática em matriz analítica crítica que problematiza elementos constitutivos das relações sociais, das políticas sociais, dos territórios, articulando categorias sociais, Estado e economia, promovendo assim reflexões que subsidiam práticas profissionais comprometidas com os sujeitos e seus direitos. (Netto, 2003). Como enfatiza Iamamoto (2011), a efetividade do projeto ético-político do Serviço

Social e seu processo de trabalho depende da capacidade do profissional de tensionar criticamente a instituição em que está inserido. A prática social crítica, portanto, não se confunde com adaptação funcional ou com conformidade à gestão burocrática: trata-se de intervir para que a Previdência Social seja rede de proteção, e não mecanismo de exclusão camuflado por tecnicalidades.

As resoluções do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) - como a Resolução nº 557/2009 (que dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre o assistente social e outros profissionais), a 1073/2024 (que trata sobre os procedimen-

tos para denúncia sobre desagravo púbico conta a profissão de Serviço social) e a 1.114/2025 (que dispõe sobre as condições éticas e técnicas para o exercício profissional da(o) Assistente Social); representam não só o amadurecimento da profissão, mas também ferramentas para efetivação de uma prática pautada no Projeto Ético Político da profissional. Além disso, elas fortalecem a autonomia profissional e oferecem respaldo normativo frente às demandas institucionais que, por vezes, extrapolam as competências do Serviço Social.

A função social dos RPPS exige uma atuação profissional que articule saber técnico e consciência crítica, comprometimento ético e engajamento com direitos. Só assim será possível garantir que os RPPS cumpram sua função de proteção social dos servidores públicos — que, por sua vez, garantem a implementação das políticas públicas — e, consequentemente, contribuam efetivamente para a promoção e a consolidação dos direitos sociais, em um projeto de sociedade menos desigual.

A atuação do Serviço Social, enquanto expressão histórica da luta por direitos sociais e justiça social, possui papel pioneiro nesse processo, ao inserir na prática profissional a tensão dialética entre análise crítica e intervenção transformadora desempenhando papel estratégico na qualificação da gestão previdenciária, na democratização do acesso à informação, na produção de análises sociais e na garantia de direitos, contribuindo para que os regimes próprios cumpram sua finalidade constitucional.

REFERÊNCIAS

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33-40, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/FW6BPGx3MvRhB4zGD7cnBxD/?format=html&lang=pt. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 dez. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Altera dispositivos da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera dispositivos da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 6 jul. 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Reforma da Previdência. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 nov. 1998.

BRASIL. Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Dispõe sobre o imposto de renda. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 dez. 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves). Cria as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 28 jan. 1923.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Atribuições privativas do/a assistente social em questão. Brasília: CFESS, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Código de Ética Profissional do/a Assistente Social. Brasília: CFESS, 2011.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Resolução nº 557, de 15 de

setembro de 2009. Dispõe sobre a emissão de pareceres, laudos, opiniões técnicas conjuntos entre assistentes sociais e outros profissionais. Brasília: CFESS, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Resolução nº 1.073, de 2024.

Dispõe sobre procedimentos para denúncia e desagravo público. Brasília: CFESS, 2024.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Resolução nº 1.114, de 2025.

Dispõe sobre as condições éticas e técnicas para o exercício profissional. Brasília: CFESS, 2025.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Diretrizes para atuação do Serviço Social no INSS. Brasília: CFESS, 2018.

DAMASCENO, Alexandre Teixeira; CARVALHO, João Vinícius de França. Avaliação dos novos limites de investimentos dos RPPS estabelecidos pela Resolução CMN 3.922/2010.

Revista Brasileira de Gestão de Negócios, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 728-743, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbgn/a/L67sZcKG5Tt6hzXTBZ5pd7g/?format=html&lang=pt. Acesso em: 09 fev. 2026.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O Serviço Social na contemporaneidade*: trabalho e formação profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche*. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social*. Brasília: ABEPSS, 2001.

JESUS, Júlio Cesar Lopes de. O Serviço Social na previdência posto à prova. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 147, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/7yhqfzQWRDFkhQd6QQy4wGS/?lang=pt. Acesso em: 05 fev. 2026.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2003.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Rosemeire dos; ALVES, Alan de Loiola; WIESE, Michelly Laurita. Proteção social, Serviço Social e direitos humanos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 148, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/fkdTZtz4ZdHJQkBhVf3z4xs/?lang=pt. Acesso em: 05 fev. 2026.

SANTANA, Andrea Gois de Matos et al. História da previdência no Brasil até a reforma previdenciária. Revista Intraciência, Guarujá, ed. 23, maio/jun. 2022. Disponível em: https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20220511101553.pdf. Acesso em: 02 fev. 2026.

SILVA, M. L. L. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. Serviço Social & Sociedade, n. 131, p. 130-154, 2018.

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 135, p. 213-230, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/jyZcd4kYKwpSNCL6mSRxc9j/?format=html&lang=pt. Acesso em: 05 fev. 2026.

SOBRINHO, Jodeylson Islony de Lima. O Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 148, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/vvVywZhkhBKqjqF8MX5pVPk/?lang=pt. Acesso em: 09 fev. 2026.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Pobreza e exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2014.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

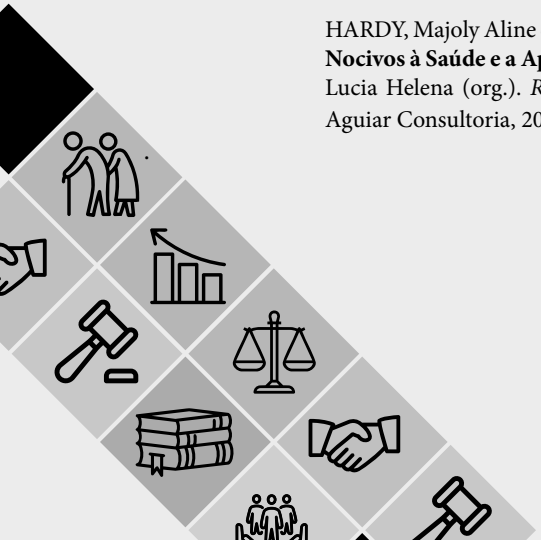
Apeprem

10

A Aposentadoria por Exposição a Agentes Nocivos à Saúde e a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência

O capítulo compara, em chave histórico-normativa e jurisprudencial, duas aposentadorias "especiais" nos RPPS — (i) a decorrente de exposição a agentes nocivos à saúde/integridade física e (ii) a aposentadoria da pessoa com deficiência — destacando que ambas permaneceram por décadas sob omissão legislativa (exigência de lei complementar), o que gerou intensa judicialização e insegurança operacional para os institutos, especialmente quanto à prova técnica (PPP/LTCAT), enquadramentos e avaliação biopsicossocial. No percurso, o texto explica o papel do mandado de injunção, a virada do STF a partir do MI 721 e a edição da Súmula Vinculante nº 33, que passou a permitir a aplicação "no que couber" das regras do RGPS apenas para a aposentadoria por agentes nocivos (art. 40, §4º, III, na redação anterior), enquanto a aposentadoria da pessoa com deficiência permaneceu fora do alcance da SV 33 — demandando, em regra, injunção específica. Por fim, mostra como a EC nº 103/2019 reconfigura o tema ao deslocar aos entes subnacionais a disciplina por lei complementar própria, mantendo, como regime de transição, a aplicação da SV 33 para agentes nocivos até inovação na legislação local e preservando a necessidade de injunção para deficiência onde não houver norma, além de registrar o papel de atos federais orientadores (IN 1/2010 e IN 2/2014, notas técnicas) e o impacto do Tema 942 (conversão de tempo especial em comum até a EC 103), com repercussões diretas no planejamento e na governança dos RPPS.

HARDY, Majoly Aline dos Anjos. **A Aposentadoria por Exposição a Agentes Nocivos à Saúde e a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 384-409. ISBN 978-65-979127-0-4.



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, Especialista 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. Cocoordenadora da Pós-Graduação Advocacia em Regimes Próprios de Previdência Social da ESMAFE/PR. Autora de diversos artigos jurídicos sobre Regimes Próprios de Previdência Social..

A Aposentadoria por Exposição a Agentes Nocivos à Saúde e a Aposentadoria da Pessoa com Deficiência

INTRODUÇÃO

Saudamos a iniciativa da ABIPEM-Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais e APEPREM-Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios, em comemorar vinte anos de publicação dos seus livros com uma edição especial que aborde a retrospectiva das principais modificações na legislação previdenciária, a consolidação das alterações constitucionais e as perspectivas para o futuro dos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS.

O convite que nos foi dirigido, o que aceitamos de pronto com alegria e motivação, sugeriu descrever poucas palavras sobre as aposentadorias especiais. Nesse grupo estariam a aposentadoria da pessoa com deficiência e a aposentadoria dos segurados cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos à saúde ou associação desses agentes, doravante denominada de aposentadoria especial.

Não há como falar desses dois tipos de aposentadoria sem relembrar o passado e o quanto foi estudado e discutido para entender o que estava sendo enfrentado, a fim de melhor defender a utilização e destinação dos recursos previdenciários dos RPPS. Dois benefícios previdenciários importantíssimos, que já deveriam estar regulamentados há muitos anos, mas que foram normatizados recentemente, em que pese os RPPS já estarem, há muito, consolidados como regime de proteção social dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Quanto sofremos pela ausência de legislação específica, com muitas

discussões judiciais levadas às nossas Cortes, ora gerando direitos, ora gerando dúvidas sobre como aplicá-las, já que não tínhamos uma legislação dirigida aos RPPS e pouca prática com a legislação do Regime Geral de Previdência Social-RGPS.

Lembramos, como se fosse hoje, de reuniões do então Grupo Técnico Jurídico, que mais tarde veio a se tornar a COPAJURE-Comissão Especial de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS, nas quais notícias eram dadas pelos colegas advogados sobre diversas decisões judiciais, causando espanto aos membros do grupo e dúvidas quanto aos procedimentos que deveriam ser adotados.

Como conceder uma aposentadoria especial se os entes federativos não tinham profissionais para elaborar o Perfil Profissiográfico Previdenciário ou o Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho Quais requisitos seriam exigidos na aposentadoria especial? Seria possível aplicar a legislação do RGPS e incluir a exigência do cumprimento de tempo de efetivo exercício no serviço público, de carreira e no cargo, além do tempo de vinte e cinco anos de efetiva exposição aos agentes nocivos à saúde? E os períodos de licenças ou afastamentos seriam contados como tempo de atividade especial? Quais categorias de servidores públicos estariam abrangidas por essas aposentadorias?

E como fazer a avaliação de um servidor com deficiência? Bastava a avaliação médico-pericial? E como impugnar decisões judiciais que determinavam prova pericial apenas com avaliação médica, sem a avaliação biopsicossocial e o preenchimento do formulário exigido?

Demonstraremos que esses dois benefícios previdenciários reconhecidos na Constituição Federal e respectivas Emendas Constitucionais sempre exigiram a publicação de lei complementar federal regulamentadora.

Normas administrativas foram publicadas pelo Ministério da Previdência Social na tentativa de esclarecer aos RPPS como agir, auxiliando no que fosse possível, conforme será abordado, culminando na promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que excluiu servidores estaduais, municipais e distritais.

E após muitos estudos, normas administrativas e decisões judiciais, os RPPS se deparam com o Tema de Repercussão Geral nº 942 do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo o direito dos servidores públicos em fazer a conversão do tempo especial em tempo comum, tema que ficará para outro convite.

Dois benefícios previdenciários que provocaram e ainda causam muita discussão nos foros judiciais e extrajudiciais.

A EVOLUÇÃO NORMATIVA CONSTITUCIONAL E A AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR PARA OS RPPS

Na redação originária da Constituição Federal havia previsão de que as aposentadorias especiais seriam regulamentadas por meio de lei complementar, mencionando apenas o exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas:

> 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.

Essa redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998:

> "Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.
> § 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:
> (...)
> **§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.**

O parágrafo 4ª deixa de mencionar "atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas" e passa a trazer a característica da atividade exercida pelo servidor, ressalvando que essa atividade teria que ser exercida "exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física".

Na sequência foi publicada a Emenda Constitucional nº 47, de julho de 2005, que passa a incluir a aposentadoria da pessoa com deficiência no rol das aposentadorias especiais:

> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da

> União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
> (...)
> § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:
> I - portadores de deficiência;
> II - que exerçam atividades de risco;
> III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Interessa aqui enfatizar que a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, determinou que para cada tipo de aposentadoria especial trazida no parágrafo 4º deveria haver uma lei complementar específica. Ou seja, a partir de então, três leis complementares deveriam ser publicadas.

Todas as tentativas de projeto de lei complementar que tramitaram ou tramitam no Congresso Nacional não foram concluídas até a promulgação da EC nº 103/2019, que alterou profundamente esse cenário, com a desconstitucionalização das regras de aposentadoria e pensão por morte dos servidores públicos titulares de cargo efetivo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

A lei complementar mencionada nas diversas alterações constitucionais não foi publicada até o momento de fechamento deste estudo. O Chefe do Poder Executivo da União encaminhou ao Congresso os projetos de lei complementar nº PLP 554/2010[1] (destinado a segurados dos RPPS

1 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466677

que exerciam atividades sujeitas a risco) e PLP 555/2010[2] (destinado a segurados dos RPPS que exerciam atividades sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física). Ambos estão aguardando designação de relator em Comissões, anexados a outros projetos de lei complementar protocolados após a promulgação da EC nº 103/2019.

Outros projetos de lei complementar já haviam sido protocolados no Congresso Nacional, mas sem finalização (PLP 330/06[3], PLP 472/09[4]) e que também aguardam a designação de relatores. O projeto de lei complementar, PLP 60/1999, de iniciativa de deputado federal, dispondo sobre a aposentadoria especial para trabalhadores que exerciam atividades que prejudicavam a saúde ou a integridade física, no âmbito do RGPS, foi arquivado em 31 de janeiro de 2023[5].

Paralelamente a exigência constitucional de lei complementar caminhava a Lei Federal nº 9717, de 27 de novembro de 1998, cujo parágrafo único do art. 5º reforça essa questão, mencionando expressamente que essa lei complementar deveria ser federal:

> Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social de que trata da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentado-

2 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466679

3 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=313128.

4 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432079

5 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21402&fichaAmigavel=nao

> ria especial, nos termos do §4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria (Incluído pela MP 2043-20 de 2000)

O STF reconheceu a necessidade de lei complementar federal mencionada no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998, conforme excerto da decisão proferida no ARE 664697/GO:

> A irresignação não merece prosperar, uma vez que o acórdão recorrido está em perfeita sintonia com a orientação jurisprudencial desta Corte, firmada no sentido de que a competência concorrente para legislar sobre previdência social dos servidores públicos não afasta a necessidade de edição de norma regulamentadora de caráter nacional, cuja competência é da União, razão pela qual, restou assentada a legitimidade do Presidente da República para figurar no polo passivo de mandado de injunção que trata dessa questão.

O Relator, Ministro Dias Toffoli, menciona decisão proferida pela Ministra Carmen Lucia em caso análogo, nos autos do ARE 693.136/MS, que assim abordou a questão:

> 8. Este Supremo Tribunal Federal assentou que a competência concorrente para legislar sobre previdência social não afasta a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos. Portanto, é obrigatória a atuação normativa da União para a edição de lei regulamentadora nacional do art. 40, § 4º, da Constituição da República.
>
> Assim, enquanto não for regulamentado o § 4º do art. 40 da Constituição, o Presidente da República é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de injunção em que se discute a aposentadoria especial de servidor público federal, estadual ou municipal. (...)
>
> 9. Ressalte-se que a Lei n. 9.717/1998, que 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, estabelece, no seu art. 5º, parágrafo único, que "fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Cons-

> tituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria". Isso impede o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e a Assembleia Legislativa desse Estado legislar sobre essa matéria, pois, vinculados ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição), devem observar as normas previdenciárias aplicáveis ao servidor público.

Os incisos I, XVI e XXIII[6] do artigo 22 da Constituição Federal expressam que compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, e seguridade social. Não significam atribuições exclusivas da União, pois é possível a delegação para que os Estados legislem a respeito das questões específicas das matérias de que trata o artigo. Necessário, porém, que tal delegação se dê por meio de lei complementar, nos termos do parágrafo único do artigo 22. Esta lei complementar necessariamente deve ser federal, pois somente àquele que detém o poder de regulamentação é facultado delegar.

A aposentadoria especial somente estava regulamentada para os trabalhadores vinculados ao RGPS, conforme art. 57 e seguintes da Lei Federal nº 8213, de 24 de julho de 1991 e Decreto Federal nº 3.048 de 06 de maio de 1999. E a aposentadoria para pessoa com deficiência foi regulamentada em 2013, após o Congresso Nacional aprovar, por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, dirigida tão somente aos segurados vinculados ao RGPS.

Com a EC nº 103/2019, o constituinte derivado reformador alterou o sobredito § 4º, acrescentando os §§ 4º-A, 4º-B e 4º-C, dispondo ser facul-

6 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; (...) XXIII - seguridade social;

dade a estipulação de requisitos e critérios diferenciados, 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.
> (...)
> § 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.
> § 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.
> § 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.
> § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

A partir dessa Emenda a aposentadoria para pessoas com deficiência e a aposentadoria especial passam a ser regulamentadas para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União e segurados do RGPS. Servidores públicos titulares de cargo efetivo dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente passariam a ter tal direito se fizessem suas pró-

prias reformas previdenciárias.

O que antes era concedido, inicialmente, via mandado de injunção e posteriormente com base na Súmula Vinculantes nº 33, passa a ser regulamentado nessa Emenda Constitucional, mas excluindo os demais servidores, que continuariam na mesma situação de ausência de norma regulamentadora, para as duas aposentadorias de que estamos tratando.

E a EC nº 103/2019 trouxe norma expressa para essa lacuna, determinando que Estados, Municípios e Distrito Federal continuassem adotando a legislação constitucional e infraconstitucional vigente até a data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, conforme redação do §7º do art. 10[7] e §3º do art. 21[8]. Uma situação legislativa inédita em matéria previdenciária no que diz respeito aos RPPS. Para esses servidores a Súmula Vinculante nº 33 continuaria tendo eficácia, para as aposentadorias especiais, e para a aposentadoria para servidores com deficiência ainda seria exigido o mandado de injunção, mas não mais impetrado perante o STF, como passaremos a abordar.

OS MANDADOS DE INJUNÇÃO E A SÚMULA VINCULANTE Nº 33

As leis complementares exigidas não foram publicadas até o momento, como já mencionado. Tal ausência normativa fez com que diversos servidores públicos do país, de todos os entes federativos, procurassem

7 Art. 10. (...) § 7º 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, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

8 Art. 21. (...)§ 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

o STF para ver seu direito a esses benefícios previdenciários concretizados.

A Constituição Federal estabelece no inciso LXXI do art. 5º os requisitos para a impetração do mandado de injunção:

> Art. 5º. LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Esse era o instrumento processual utilizado visando a concessão de ordem emanada pelo STF dirigida aos entes federativos, determinando a concessão do benefício previdenciário.

Entretanto, na primeira fase dessas impetrações o Supremo limitava-se a declarar a mora legislativa do Poder Legislativo em editar a norma regulamentadora. Expedia ofícios ao Congresso Nacional, sem outras consequências práticas.

Mas com o passar do tempo as decisões foram se alterando, com efeitos concretos. Uma das decisões mais emblemáticas dessa alteração de posicionamento do Supremo foi proferida no Mandado de Injunção nº 721, em 30 de agosto de 2007, na qual, por unanimidade, passou a conceder eficácia concreta, individual e direta, ou seja, determinou a aplicação do art. 57 da Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991, aduzindo que já era tempo do STF alterar o efeito de ação meramente declaratória aplicado aos mandados de injunção em trâmite na Corte:

> Assento, por isso, a adequação, da medida intentada. Passados mais de quinze anos da vigência da Carta, permanece-se com o direito latente, sem ter-se base para o exercício. Cumpre, então, acolher o pedido formulado, pacífica a situação da impetrante. Cabe ao Supremo, porque autorizado pela Carta da República a fazê-lo, estabelecer para o caso concreto e de forma temporária, até a vinda da lei complementar prevista, as balizas do exercício do direito

> assegurado constitucionalmente. (...)
>
> É tempo de se refletir sobre a timidez inicial do Supremo quanto ao alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a separação e harmonia entre os Poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa, em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, ao cidadão.

A quantidade de mandados de injunção impetrados perante o STF foi tão expressiva que em 24 de abril de 2014 foi publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 77 a Súmula Vinculante nº 33, com o seguinte texto: "Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral de previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, §4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica."

Perceba-se que a Súmula Vinculante nº 33 tratou especificamente da aposentadoria especial cujas atividades estão expostas a agentes nocivos à saúde, sem mencionar a aposentadoria com atividades de risco e a aposentadoria de pessoa com deficiência.

Em maio do mesmo ano o STF confirma a legitimidade passiva *ad causam* do Presidente da República e do Congresso Nacional nos mandados de injunção impetrados por servidores públicos municipais, estaduais e distritais, em que se pretendia a declaração de mora legislativa pela edição da lei complementar relativa à disciplina da aposentadoria especial a que alude o §4º do art. 40 da Constituição Federal, fixando tese sob o Tema 727 em sede de Repercussão Geral, no Recurso Extraordinário nº 797.905: Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar mandado de injunção referente à omissão quanto à edição da lei complementar prevista

no art. 40, § 4º, da Constituição de 1988.

A partir da EC nº 103/2019 a situação se altera: o STF deixa de ter competência para apreciar mandados de injunção de servidores estaduais, municipais e distritais quanto aos dois benefícios e o Tema 727 perde eficácia.

Portanto, para a aposentadoria especial atualmente temos a seguinte situação: servidores federais possuem sua regra, expressa na EC nº 103/2019, art. 10, § 3º e art. 21. Servidores estaduais, municipais e distritais continuam sujeitando-se à Súmula Vinculante nº 33, sem necessidade de impetração de mandado de injunção, mas se o respectivo ente federativo legislou sobre esse benefício, estabelecendo critérios e requisitos de concessão, a lei local prevalece, não mais sendo aplicada a Súmula Vinculante.

A aposentadoria da pessoa com deficiência foi regulamentada pela Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, mas apenas para os segurados vinculados ao RGPS. Servidores federais já possuem sua regra, expressa na EC nº 103/2019, art. 22, que determina a aplicação da Lei Complementar nº 142/2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo. Todavia, como a Súmula Vinculante nº 33 não se refere a essa aposentadoria, o mandado de injunção continua sendo necessário, mas o foro competente para mandados de injunção impetrados por servidores municipais, estaduais e distritais, cujos entes ainda não regulamentaram esse tipo de benefício previdenciário, passa a ser o Tribunal de Justiça Estadual.

Essa solução está bem delineada na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME:

> 39. A preservação do quadro jurídico anterior à promulgação da EC nº 103, de 2019, no que concerne à aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre

> aposentadorias especiais então vigentes, ainda que *pro tempore*, também implica a da jurisprudência constitucional do colendo Supremo Tribunal Federal – STF, consolidada sobre a referida matéria. Assim é que a Súmula Vinculante - SV do STF nº 33 continua aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, quanto à observância da legislação do Regime Geral de Previdência Social como parâmetro de regulamentação infraconstitucional da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III, da Constituição Federal (na redação anterior à EC nº 103, de 2019), ou seja, nas atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, até a edição de lei complementar do respectivo ente federativo.
>
> 40. Para a aposentadoria especial dos servidores com deficiência no âmbito dos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição Federal (na redação anterior à EC nº 103, de 2019), à míngua de lei complementar federal ou, após a promulgação da EC nº 103, de 2019, de lei complementar estadual, distrital ou municipal regulamentadora dessa matéria, permanece a necessidade de impetração de mandado de injunção para viabilizar o exercício desse direito constitucional.
>
> 41. Isso já não ocorre em relação à União, porquanto, com a reforma, houve perda de objeto da SV nº 33 em face deste ente político, bem como não haveria interesse processual na impetração de mandado de injunção para a regulamentação das normas de aposentadoria especial previstas na Constituição. Como vimos, a eficácia limitada dos parágrafos 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, e 5º do art. 40 da Constituição, a respeito das aposentadorias voluntárias especiais, acabou sendo integrada normativa e temporariamente, tão somente para a União, pela disciplina jurídica de transição dos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da EC nº 103, de 2019, assim como pelas disposições transitórias de seus arts. 10 e 22.

Havia Proposta de revisão da Súmula Vinculante nº 33 em trâmite no STF, PSV 118, para incluir em sua redação o inciso I do §4º do art. 40 da Constituição Federal, ou seja, a aposentadoria para os servidores com deficiência, mas o pedido foi rejeitado pela perda superveniente do

objeto.

O STF possui diversas decisões reconhecendo que, a partir da EC nº 103/2019, cada ente político da Federação deverá estabelecer, em relação a seus próprios agentes estatais, por meio de leis complementares a serem editadas no âmbito de cada uma das unidades federadas, o respectivo regime especial de aposentadoria dos servidores com deficiência, de sorte que o Presidente da República ou o do Congresso Nacional passam a ser parte passiva ilegítima para figurarem como autoridades coatoras em mandados de injunção impetrados perante aquela Corte[9].

OS ATOS NORMATIVOS FEDERAIS

Não faltaram tentativas do governo federal em regulamentar a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos à saúde e aposentadoria para pessoas com deficiência. A Portaria MPAS nº 4992, de 5 de fevereiro de 1999, no art. 16, vedava a concessão da aposentadoria especial até que lei complementar federal dispusesse sobre o tema. A Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009 seguiu a mesma linha de comando.

Em 2010, em razão da grande quantidade de mandados de injunção impetrados e dos questionamentos dos RPPS sobre como cumprir as decisões judiciais, o Ministério da Previdência Social editou a Instrução Normativa SPPS/MPS nº 1, de 22 de julho de 2010, sobre a qual tivemos a honra de opinar. Ela buscava orientar os RPPS sobre as diretrizes gerais para análise dos pedidos de aposentadoria especial quanto à adequação aos critérios previstos para o RGPS, para fins de cumprimento das decisões judiciais.

Essa Instrução Normativa enfrentou diversos itens que preocupavam os

9 Confira-se os MI nº 1613 e nº 7249.

RPPS: como deveria ser comprovado o exercício das atividades expostas a agentes nocivos, quais os laudos seriam aceitos, qual o tempo de exposição exigido, entre outros.

A análise dos requisitos e final decisão passam a ser atribuições de *competência exclusiva* da autoridade administrativa, afastando do Poder Judiciário a possibilidade de determinar os critérios a serem adotados ou mesmo impor a concessão.

Desta forma, o ônus da prova do exercício do trabalho em condições especiais cabe ao segurado. Todavia, segundo orientação do Ministério da Previdência Social, essa prova deve ser consubstanciada em laudos periciais, que servirão de fundamento para a decisão do ente federativo.

A Instrução Normativa SPPS/MPS nº 2, de 13 de fevereiro de 2014 estabeleceu instruções para os RPPS concederem a aposentadoria para pessoa com deficiência, se amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção que determinasse a aplicação analógica da LC nº 142/2013.

Também foram publicadas Notas Técnicas sobre o tema. A Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS assim orientava:

> a) Em razão da aprovação e publicação da Súmula Vinculante nº 33, pelo Supremo Tribunal Federal, as normas do RGPS a respeito da aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, desde 24/04/2014, são aplicáveis a todos os segurados dos RPPS, naquilo que lhes forem pertinentes e até que seja editada lei complementar específica.
>
> b) A Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve analisar todos os pedidos de aposentadoria especial apresentados pelos servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, independentemente da existência de prévia decisão judicial.
>
> c) A Súmula Vinculante nº 33 não abrange a concessão de aposentadoria aos servidores com deficiência ou que exer-

> çam atividades de risco, previstas no art. 40, § 4º, I e II da Constituição Federal.
>
> d) A IN SPPS/MPS nº 01, de 2010, com alterações da IN SPPS/MPS nº 03, de 2014, está adequada ao que dispõe a Lei nº 8.213, de 1991 e normas regulamentares acerca da aposentadoria especial no âmbito do RGPS, possibilitando aos RPPS realizar o reconhecimento do tempo exercido sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física para fins de análise dos pleitos de aposentadoria especial, formulados com fulcro na Súmula Vinculante nº 33.
> e) Os efeitos da Súmula Vinculante nº 33 não abrangem a conversão de tempo especial em comum pelos servidores, pois, nos julgados que serviram de base para a elaboração do verbete sumular, não houve autorização do STF para a conversão (...)

Em seguida, a Nota Explicativa nº 06/2016/CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS reafirmando a necessidade da lei complementar federal:

> 26. Segundo entendimento uniforme do STF, a competência concorrente para legislar sobre previdência social, conforme prevê o art. 24, XII, da Constituição Federal, não afastaria a necessidade de edição de norma regulamentar uniforme de caráter nacional, pela União, no caso da aposentadoria especial do servidor público. Assim, resta aos Estados e DF exercer a competência legislativa concorrente suplementar complementar e não a supletiva.
>
> 27. Portanto, o STF confirmou a aplicação a todos os entes federativos do disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998, que veda a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. Significa dizer que, para a concessão das aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40 da Constituição, é necessária a edição de lei complementar federal estabelecendo a norma geral (de caráter nacional), que garanta a aplicação do direito constitucional de forma igualitária para todos os servidores que se encontrarem na mesma condição de deficiência, de risco ou em condições especiais.

Outra norma publicada foi a Nota Técnica nº 01/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, mencionando a proibição da conversão do tempo especial em comum, que era outro tema que vinha preocupando os RPPS:

> 39. No âmbito da contagem recíproca, em princípio, a conversão de tempo especial em tempo comum está expressamente vedada, assim como qualquer outra forma de contagem fictícia, com fulcro no inciso I do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991, exceto em relação à conversão de tempo de serviço público especial em tempo comum, referente ao período celetista anterior ao advento do regime jurídico único estatutário, pois nesta hipótese, ela está de acordo com a jurisprudência consolidada do STF e do STJ, que não aduz qualquer inconstitucionalidade, sendo pacífico o entendimento de que o servidor ex-celetista possui direito adquirido à contagem especial antes referida
>
> (...)
>
> 44. Com relação à aplicação da Súmula Vinculante nº 33 do STF, esta Secretaria de Previdência já emitiu a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 15.5.2014, em que se manifestou em sentido contrário à conversão de tempo especial em tempo comum com base no referido verbete

Até que sobreveio a decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 1.014.286, sob o Tema nº 942 de Repercussão Geral, que reconheceu a conversão, em tempo comum, do tempo prestado sob condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público, até a EC nº 103/2019, provocando a publicação da

Nota Técnica SEI nº 792/2021/ME e da Nota Técnica SEI nº 6178/2021/ME, aprovados pelo Despacho nº 846/2021/SPREV/SEPRT-ME.

Instrumento importantíssimo na orientação aos RPPS é a Portaria MTP nº 1467, de 2/6/2022, com seus diversos anexos, específicos para cada

situação, em especial o §4º do artigo 172, que esclarece que o tempo especial convertido em comum somente será contado como tempo de contribuição, para fins de elegibilidade de aposentadoria voluntária comum, não servindo para o cômputo dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público, de tempo na carreira ou no cargo efetivo.

CONCLUSÃO

A trajetória normativa e jurisprudencial das aposentadorias especiais no âmbito dos RPPS revela um percurso marcado por omissões legislativas, intensa judicialização e sucessivas tentativas de integração normativa por meio de atos administrativos federais e decisões judiciais, notadamente do STF.

A ausência histórica das leis complementares federais regulamentando os três incisos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal (redação dada pela EC nº 47/2005) impôs cenário de insegurança jurídica, no qual o mandado de injunção assumiu papel central para viabilizar o exercício de direitos constitucionalmente assegurados. A mudança de postura do STF, especialmente a partir do Mandado de Injunção nº 721 e da edição da Súmula Vinculante nº 33, representou verdadeiro divisor de águas, ao conferir efetividade concreta ao direito à aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, em que pese a aposentadoria da pessoa com deficiência ficar excluída, culminando com o arquivamento da Proposta de Súmula Vinculante nº 118 pela perda de objeto.

A EC nº 103/2019 promoveu significativa reconfiguração do sistema, deslocando para os entes federativos a competência para disciplinar, por lei complementar própria, os requisitos diferenciados tanto para a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos quanto para a aposentadoria da pessoa com deficiência. Se, por um lado, a reforma buscou

racionalizar o sistema e reforçar o equilíbrio financeiro e atuarial, por outro, consolidou um modelo descentralizado que exige maturidade institucional e responsabilidade legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse novo contexto, a omissão normativa local deixa de ser mera questão formal e passa a representar fator de risco institucional. A ausência de regulamentação adequada perpetua a dependência do Poder Judiciário, mantém a litigiosidade e dificulta o planejamento atuarial dos RPPS. Mais do que isso, compromete a proteção social de servidores que exercem atividades sob condições prejudiciais à saúde ou que vivem com deficiência, cujas situações demandam tratamento jurídico diferenciado em nome da isonomia material.

É imperioso, portanto, que os entes federativos promovam a regulamentação técnica, responsável e alinhada às balizas constitucionais e jurisprudenciais já consolidadas. Essa regulamentação deve estar acompanhada do fortalecimento da gestão administrativa, com investimento em avaliação ambiental do trabalho, elaboração de laudos técnicos consistentes, estruturação de equipes multiprofissionais para avaliação biopsicossocial e capacitação contínua dos servidores envolvidos na análise dos benefícios.

A experiência acumulada pelo RGPS, especialmente na aplicação da Lei Complementar nº 142/2013 e da Lei nº 8.213/1991, constitui importante referência técnica, mas não dispensa a construção de soluções normativas próprias, adequadas às especificidades do serviço público e à realidade atuarial de cada RPPS.

Ao completar mais de três décadas da Constituição de 1988 e vinte anos de intensas transformações previdenciárias, percebe-se que as aposentadorias especiais deixaram de ser exceções periféricas para se tornarem

tema estruturante da governança previdenciária. O desafio que se impõe não é apenas regulamentar, mas fazê-lo com responsabilidade intergeracional, sensibilidade social e rigor técnico.

Somente assim será possível harmonizar a proteção do servidor público em situação diferenciada com a sustentabilidade do regime previdenciário, assegurando que o direito fundamental à previdência social seja concretizado de forma justa, equilibrada e juridicamente segura.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União.* Brasília, 5 out 1988.

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, 5 junho 1998

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e da outras providencias. *Diário Oficial da União.* Brasília, 16 nov 1998

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do par 3º 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, 19 dez 2003

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, 6 jul 2005

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, 13 nov 2019

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência e de seu Protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União.* Brasília, 10 julho 2008

BRASIL. Decreto nº 6949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu Protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União.* Brasília, 26 ago 2009

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, 25 julho 1991

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1.998. 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, 28 nov 1998

BRASIL. Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. *Diário Oficial da União,* Brasília, 9 maio 2013

BRASIL. Ministério da Economia. Nota Técnica nº 01/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME. Alterações feitas pela Medida Provisória nº 871/2019 na Lei nº 8.213/1991 relativas a contagem recíproca de tempo de contribuição entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas/sei_me-1708088-nota-informativa-srpps-01-2019.pdf Acesso em 10 fev 2026

BRASIL. Ministério da Economia. Nota Técnica SEI nº 792/2021/ME e da Nota Técnica SEI nº 6178/2021/ME, aprovados pelo Despacho nº 846/2021/SPREV/SEPRT-ME, aprovados pelo Despacho nº 846/2021/SPREV/SEPRT-ME. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/

pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas/nt-792_6178-conversao--de-tempo-especial.pdf Acesso em 10 fev 2026

BRASIL. Ministério da Economia. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf Acesso em 02 fev 2026

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instrução Normativa SPS/MPS nº 1, de 22 de julho de 2010. Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção. *Diário Oficial da União,* Brasília, 27 julho 2010

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instrução Normativa SPPS/MPS nº 2, de 13 de fevereiro de 2014. Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos RPPS, do direito dos servidores com deficiência, amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção, à aposentadoria especial de que trata o inciso I do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União,* Brasília, 17 fev 2014

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS. Amplitude dos efeitos da Súmula Vinculante nº 33. Aplicação das normas do Regime Geral de Previdência Social - RGPS na concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, III da Constituição Federal aos servidores amparados em Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/06/NOTATECNICACGNALn02-2014.pdf Acesso em 10 fev 2026

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009. *Diário Oficial da União,* Brasília, 2 abril 2009

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1467, 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 julho 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 664.697/GO. Relator Min. Dias Toffoli. j 15 ago 2013. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, 20 ago 2013

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 721/DF. Relator Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, j 30 ago 2007. *Diário da Justiça Eletrônico* 30 nov 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 1613. Relator Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, j 29 maio 2020. *Diário da Justiça Eletrônico* 9 set 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 7249. Relator Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, j 8 ago 2022. *Diário da Justiça Eletrônico* 29 ago 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 33. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, 24 abril 2014

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante nº 118. Tribunal Pleno. Relator Min. Luiz Fux, j 11 abril 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 junho 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral nº 727. Recurso Extraordinário nº 797.905. Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, j 16 maio 2014. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, 9 jun 2014

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral nº 942. Recurso Extraordinário nº 1.014.286. Relator Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, j 31 ago 2020. *Diário da Justiça Eletrônico,* Brasília, 24 set 2020

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

11

COPAJURE – Principais Ações no STF

O capítulo apresenta a COPAJURE (comissão de assessoramento do CONAPREV) e explica como sua atuação busca articular os RPPS na defesa institucional e no acompanhamento, no STF e Tribunais Superiores, de casos com potencial de alterar regras previdenciárias ou gerar impactos financeiros/atuariais relevantes. Em seguida, sistematiza as principais ações em curso e recentes: o conjunto de ADIs da EC nº 103/2019 (com amplo debate sobre progressividade de alíquotas, contribuições de inativos/pensionistas, contribuição extraordinária, regras de transição, pensão e outros pontos estruturantes, ainda sem julgamento concluído), e controvérsias capazes de pressionar despesas e equilíbrios dos RPPS, como os temas do piso do magistério e seus reflexos, a constitucionalidade do RPC dos servidores federais (ADIs julgadas em conjunto), a regra de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente (Tema 1300), a idade mínima de servidoras policiais civis (ADI 7727) e o alcance do piso de agentes comunitários/endemias (Tema 1132). Ao final, destaca-se a ideia-força de que decisões previdenciárias no STF exigem informação qualificada e atuação coordenada entre representação judicial e gestão dos regimes, para preservar direitos sem comprometer a sustentabilidade do sistema.

DIAS, Milena Guilherme; BRUM, Nei Fernando Marques. **COPAJURE – Principais Ações no STF.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 410-429. ISBN 978-65-979127-0-4.

.

Milena Guilherme Dias
Diretora de Previdência da Goiás Previdência, Coordenadora da COPAJURE.

Nei Fernando Marques Brum
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, Membro da COPAJURE.

COPAJURE – PRINCIPAIS AÇÕES NO STF

1. INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes – COPAJURE é órgão de assessoramento vinculado ao Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV.

A COPAJURE tem por finalidade essencial promover debates, troca de informações, ações e diretrizes acerca de temas judiciais considerados relevantes para os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS instituídos no Brasil e a articulação entre os RPPS, os entes federativos, o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores. Compete à COPAJURE a atuação perante o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, mediante ações conjuntas com entidades que atuam na defesa judicial dos interesses dos regimes próprios.

Pretende o presente artigo apresentar as principais ações acompanhadas pela COPAJURE, que abordam temas de interesse dos RPPS.

Para tanto, na sequência da presente introdução, pretende-se abordar as demandas ainda em tramitação, notadamente as que se referem à reforma da previdência e aquelas que, muito embora não tratem diretamente de regras previdenciária, tem potencial para impactar financeiramente o regime.

Considerada a importância do entendimento da Corte Suprema sobre temas de interesse do RPPS, pretende-se também fazer referência a julgamentos recentes.

2. AÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM TRAMITAÇÃO - REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Dentre as principais ações de controle de constitucionalidade em tramitação no STF e acompanhadas pela COPAJURE, ganham especial relevância as que tratam da Reforma da Previdência operacionalizada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Diversas entidades de classe de âmbito nacional e partido político com representação no Congresso Nacional ingressaram com as Ações Diretas de Inconstituconalidade – ADI identificadas pelos números 6254, 6255, 6256, 6258, 6271, 6279, 6289, 6361, 6367, 6384, 6385, 6916 e 6731, contendo, na maior parte, o mesmo objeto.

Os dispositivos questionados são os arts. 40, § 1º, I, §22, inciso X, 149, §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C, e 195, inciso II, da Constituição da República, alterados pelo art. 1º da EC n. 103/2019, e arts. 4º, incisos I a V §§ 1º ao 10, 9º, §§ 4º, 5º e 8º, 11, §§ 1º ao 4º, 19, §1º, inciso I, alíneas "a" a "c", 20, incisos I a IV, §§ 1º a 4º, 23, §§1º a 8º, 24, §§1º ao 5º, 25, §3º 26, §§1º a 7º, e 35, incisos I, alínea "a", III e IV, da EC nº 103/2019.

Em apertada síntese, os vícios de inconstitucionalidade material alegados são os seguintes: a) extinção do caráter solidário do RPPS; progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos vinculados a regimes próprios de previdência social; possibilidade de ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas do RPPS; possibilidade de instituição de contribuição previdenciária extraordinária; adoção da técnica de segregação de massas e definição das alíquotas de contribuição previdenciária; revogação

de regras de transição contidas nas EC nºs 41/2003 e 47/2005; regras de transição novas (arts. 4º e 20 da EC nº 103/2019); critérios de cálculo da pensão por morte; vedações à acumulação de pensões por morte; nulidade de aposentadorias concedidas pelo RPPS com contagem recíproca de tempo prestado no RGPS sem a respectiva contribuição ou indenização; cálculo dos proventos de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de doença grave, contagiosa ou incurável; distinção entre mulheres do RPPS federal e do RGPS quanto à forma de cálculo dos proventos de aposentadoria

A relatoria das ADI foi conferida ao Ministro Luís Roberto Barroso, que apresentou julgamento conjunto, apreciadas em um único relatório e voto, abordando as ações propostas para declarar a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade dos dispositivos trazidos e alterados pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

O voto do Ministro Barroso fundamentou-se na necessidade de garantir a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário brasileiro. O Relator destacou que o envelhecimento da população, a queda da taxa de fecundidade e o aumento da longevidade criam um cenário de déficit crescente, exigindo ajustes estruturais para assegurar o pagamento de benefícios a longo prazo. O ministro apresentou a defesa de que a reforma é uma medida necessária para promover a justiça distributiva, reduzindo desigualdades entre o setor público e privado e redirecionando recursos para áreas sociais prioritárias.

Em sua análise, Barroso validou a constitucionalidade das alíquotas progressivas para servidores públicos federais, argumentando que o modelo respeita a capacidade contributiva e o princípio da solidariedade. Para o Relator, a progressividade não configura confisco, mas uma forma de redistribuição de ônus proporcional aos rendimentos de cada segurado. Sustentou, em seu voto, que o regime de previdência

deve ser lido sob a ótica de um pacto entre gerações, no qual aqueles com maiores salários contribuem com uma parcela superior para manter a viabilidade do sistema como um todo.

No que tange às mudanças nas regras de cálculo e idade mínima, o voto defendeu que não existe direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitadas as situações já consolidadas e as regras de transição estabelecidas pelo constituinte derivado. Barroso entendeu que as novas exigências para a aposentadoria especial e para os trabalhadores do magistério são compatíveis com a realidade demográfica atual e ressaltou que o Judiciário deve exercer autocontenção em matérias de política fiscal e previdenciária, interferindo apenas em casos de flagrante desproporcionalidade ou violação de cláusulas pétreas.

O ministro abordou a questão das contribuições de inativos e pensionistas. Em seu voto, apresentou fundamentos para interpretação conforme a Constituição ao art. 149, § 1º-A, com a redação dada pela EC nº 103/2019, a fim de que a base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas somente possa ser majorada em caso de subsistência comprovada de déficit atuarial após a adoção da progressividade de alíquotas. Dispôs, ainda, sobre a possibilidade de instituição de contribuições extraordinárias em situações de déficit comprovado.

O Relator concluiu pela improcedência da maioria dos pedidos formulados nas ADIs, reafirmando que a reforma seguiu o rito legislativo correto e que suas inovações buscam conferir eficiência ao Estado. O voto estabelece um equilíbrio entre a proteção social e o rigor fiscal, consolidando a tese de que o equilíbrio atuarial é pressuposto para a própria existência do direito previdenciário no futuro.

O Ministro Edson Fachin, ao apreciar as ADI, apresentou voto que acompanhou o Relator em boa medida das soluções

aventadas. Contudo, apresentou divergência para considerar que várias associações (como AJUFE, ANAMATRA e outras) não possuem legitimidade para ajuizar ADI contra normas que atingem toda a classe da magistratura ou do funcionalismo, mantendo a jurisprudência restritiva do STF.

No mérito, Fachin critica a visão estritamente "economicista" da reforma, argumentando que o ajuste fiscal e o equilíbrio atuarial não podem ser alcançados à custa do aniquilamento de garantias fundamentais. O ministro posiciona-se de forma contundente contra a ampliação da base de cálculo da contribuição de inativos e pensionistas e apresenta fundamentos para a inconstitucionalidade da cobrança previdenciária sobre o que exceder o salário-mínimo em casos de déficit, por entender que tal medida penaliza excessivamente os beneficiários e ignora a natureza contributiva já cumprida por esses cidadãos ao longo da vida ativa.

No que diz respeito às alíquotas progressivas e à contribuição extraordinária, o voto do Ministro Fachin destaca a preocupação com o efeito confiscatório sobre os rendimentos dos servidores e argumenta que a cumulação de descontos pode comprometer a subsistência dos segurados, violando o princípio da irredutibilidade de vencimentos e o direito de propriedade.

Edson Fachin votou pela declaração de inconstitucionalidade da instituição de alíquotas progressivas, da ampliação da base de cálculo das contribuições dos aposentados e pensionistas quando houver déficit atuarial, relativo ao que excede o salário-mínimo, da instituição de contribuição extraordinária para equacionar o déficit atuarial, mesmo que instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e por prazo determinado, alterações constantes do art. 149, §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C da Constituição

Federal, alterado pela EC nº 103, de 2019.

O voto divergente apresentou também a declaração de inconstitucionalidade da expressão "que tenha sido concedida ou", constante do art. 25, §3º, da EC nº. 103/2019. Em relação ao mesmo dispositivo, conferiu interpretação conforme à Constituição à locução "que venha a ser concedida", de modo a assegurar que o tempo de serviço anterior ao advento da EC nº. 20/1998, nos termos da legislação vigente à época de seu implemento, seja computado como tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

Por fim, Fachin atribuiu interpretação conforme à Constituição ao art. 26, §5º, da EC nº103/2019, de modo a que o acréscimo sobre o cálculo de benefícios, instituído em favor das trabalhadoras mulheres filiadas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), aplique-se em igual modo e sem distinção às mulheres servidoras vinculadas ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

O julgamento dessas importantíssimas ADI ainda não foi concluído. Atualmente, temos a seguinte situação: acompanhando o voto do Relator Ministro Luís Roberto Barroso votaram os Ministros Cristiano Zanin e Nunes Marques, exceto quanto ao art. 25, § 3º, da EC nº 103/2019, ponto em que acompanhavam em parte o Ministro Edson Fachin para declarar a inconstitucionalidade da expressão "que tenha sido concedida ou", desde que já adquirido ou efetivado o direito.

Acompanhando o voto do Ministro Edson Fachin votaram os Ministros Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e André Mendonça. Os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux acompanharam o Ministro Edson Fachin, exceto no tocante ao § 1º do art. 149 da Constituição, ponto em que acompanhava o Relator julgando constitucional o dispositivo. O Ministro Gilmar mendes ainda não proferiu seu

voto.

Em conclusão, o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) está vinculado ao julgamento das ADIs relativas à Emenda Constitucional nº 103/2019 pelo Supremo Tribunal Federal. Os dispositivos estruturantes da reforma, tem por fundamento proporcionar o alcance da sustentabilidade do sistema previdenciário, que exige medidas adaptativas diante da transição demográfica e déficits atuariais. Acreditamos que a decisão judicial mais adequada será aquela que busca harmonizar a proteção social com a responsabilidade fiscal indispensável ao Estado de Direito.

3. AÇÕES COM POTENCIAL IMPACTO ATUARIAL NOS RPPS

3.1. Piso Nacional do Magistério

O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal iniciou, em 12 de dezembro de 2025, o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1326541, paradigma do Tema 1218 da Tabela da Repercussão Geral, que trata da *[A]doção do piso nacional estipulado pela Lei federal nº 11.738/2008 como base para o vencimento inicial da carreira do magistério da Educação Básica estadual, com reflexos nos demais níveis, faixas e classes da carreira escalonada.*

O referido Recurso Extraordinário foi interposto contra Acórdão do Colégio Recursal de Votuporanga/SP, que *considerou que o valor estabelecido como piso nacional do magistério da educação básica reflete no cálculo dos adicionais devidos à recorrida, professora da rede pública de ensino do Estado de São Paulo, reconhecendo os re-*

flexos do reajuste no piso salarial para toda a estrutura remuneratória da carreira do magistério estadual.

Em seu voto, o Ministro Cristiano Zanin, relator, concluiu por *dar parcial provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a violação aos arts. 37, X, e 39 da Constituição Federal, bem como à separação dos poderes (art. 2°) e à Súmula Vinculante 37 e, como corolário, tornar inválido o escalonamento realizado pelo Colégio Recursal do Juizado Especial de Votuporanga/SP. No entanto, reconheço o dever dos entes federativos de elaborarem e/ou adequarem seus Planos de Carreira do Magistério, considerando como parâmetro mínimo o valor do piso nacional do professor da educação básica, estabelecido pela Lei n. 11.738/2008*.

Na sequência, o Ministro Dias Toffoli pediu vista dos autos, estando pendente o retorno para julgamento.

Já o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1502069, paradigma do Tema 1324 da Tabela da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal está analisando a possibilidade da [*R]evisão de salário-base de professor municipal, com base no valor de atualização do piso nacional da educação fixado em Portaria do Ministério da Educação – MEC.*

Consoante a manifestação que submeteu o recurso ao Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal para análise da presença dos requisitos ensejadores da repercussão geral, o Ministro Luís Roberto Barroso, então Presidente da Corte, destacou que *a determinação de atualização de salário-base de profissionais da educação pública de estados e municípios, mediante a aplicação de critério de reajuste em legislação federal é, em si, uma questão constitucional relevante. Afinal, de um lado, tem-se a perspectiva de concretização da proteção aos pro-*

fissionais da educação com a projeção automática de reajustes do piso para a valorização do magistério público em todos os níveis federativos. Por outro lado, a afirmação de reajuste automático desafia a autonomia federativa de Estados e Municípios (CF/1988, art. 18), assim como a vedação à "vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público" (CF/1988, art. 37, XIII) e a exigência de lei formal específica para a revisão de remuneração de servidores públicos (CF/1988, art. 37, X; art. 169, § 1º, I e II). Trata-se, pois, de matéria de evidente repercussão geral, sob todos os pontos de vista (econômico, político, social e jurídico), em razão da relevância e transcendência dos direitos envolvidos.

Na origem, o Município de Riolândia insurgiu-se contra Acórdão da 8ª Turma Recursal de Fazenda Pública do Colégio Recursal do Estado de São Paulo, o qual manteve sentença que, julgamento procedente ação ajuizada por professora do quadro municipal, para determinar que se procedesse *ao recálculo do salário base da parte autora, aplicando-se ao vencimento inicial referente à função o piso nacional estabelecido pela Lei n° 11.738/2008, proporcionalmente à sua carga horária, além dos reflexos em adicionais temporais, gratificações, vantagens, 13º salário, férias, acrescidas de 1/3 e demais outros que tenham como base de cálculo o vencimento como base de cálculo*.

O debate, como visto, guarda semelhança com o Tema 1324 acima referido, pelo que, considerado o pedido de vista lançado naquele pelo Ministro Dias Toffoli, relator desse, permite constatar que a solução dada deverá ser aplicada em ambos.

Nesse contexto, considerados os institutos da integralidade e da paridade, além do benefício da aposentadoria especial, ainda presentes na carreira do magistério público, a submissão de revisão de proventos, fixados a partir de lei federal, tem potencial de acarretar um

desequilíbrio atuarial ao RPPS.

3.2. ADI 4885 – Instituição do Regime de Previdência Complementar por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo

A ADI 4885 foi ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), questionando a constitucionalidade do art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, no ponto que alterou a redação do § 15 do art. 40 da Constituição Federal, bem como da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, na parte que autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar dos magistrados.

No julgamento conjunto das ADIs que tratavam do mesmo tema — ADI 4863, ADI 4885, ADI 4893 e ADI 4946 — finalizado em 10 de novembro de 2025, o STF considerou constitucional o dispositivo do art. 40, § 15, a Lei nº 12.618/2012 e o respectivo decreto que instituem o regime de previdência complementar dos servidores federais.

Embora a ADI 4885 não questione diretamente regras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tradicionais relacionadas a benefícios, cálculos, contribuições e outros, a ação aborda um aspecto estrutural do sistema previdenciário dos servidores públicos, na medida em que define a constitucionalidade do modelo de previdência complementar que atua articulado ao RPPS, permitindo que órgãos públicos federais instituam referido regime opcional.

Assim, a decisão configura um importante marco ju-

risprudencial sobre a constitucionalidade das normas que estruturam o sistema previdenciário dos servidores públicos federais, com reflexos nos demais RPPS do Brasil.

3.3. Tema 1300 – Constitucionalidade da regra de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente

O STF concluiu julgamento do Recurso Extraordinário nº 1469150, paradigma do Tema 1300 da Tabela da Repercussão Geral, declarando constitucional a regra de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente prevista no artigo 26, §2º, III, da Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência).

O recurso foi interposto contra acórdão da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Paraná, o qual determinou o pagamento de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de doença grave, contagiosa ou incurável de forma integral, sem a incidência do art. 26, § 2º, III, da EC nº 103/2019, que previu o pagamento de uma cota de 60% da média dos salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos.

Com o provimento, por maioria, do recurso extraordinário, restou submetida para aprovação a seguinte tese de julgamento: *É constitucional o pagamento do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente nos termos fixados pelo art. 26, §2º, III, da Emenda Constitucional nº 103/2019 para os casos em que a incapacidade para o trabalho seja constatada posteriormente à Reforma da Previdência.*

Publicada a ata de julgamento em 18/12/2025, o processo se encontra concluso para elaboração do Acórdão.

3.4. ADI 7727 – Idade mínima para concessão de aposentadoria às servidoras policiais civis

A Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7727, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) impugna os arts. 5º, *caput*, e 10, § 2º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que estabeleceram critérios de aposentadoria para policiais civis e federais sem a diferenciação de gênero.

A controvérsia foca-se na exigência de idade mínima idêntica para homens e mulheres ou com uma diferença considerada ínfima pelo relator.

Os fundamentos da concessão da medida baseiam-se no princípio da igualdade material e no histórico constitucional brasileiro, que sempre previu requisitos diferenciados para a aposentação de mulheres em razão da sua dupla jornada e inserção no mercado de trabalho. O relator destaca que, embora a EC nº 103/2019 tenha mantido redutores para os servidores em geral e para o Regime Geral de Previdência Social, ao mesmo tempo impôs uma regra desproporcional ou idêntica especificamente para as carreiras policiais femininas.

O Ministro Flávio Dino, relator da ação, concedeu parcialmente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia das expressões "para ambos os sexos" nos dispositivos referenciados. Fundamentou que a ausência de uma diferenciação adequada fere o vetor constitucional da isonomia, não havendo justificativa

para que as mulheres policiais sejam excluídas da proteção garantida às demais categorias. Também citou precedentes do STF que validam o tratamento desigual como forma de compensar desigualdades sociais e orgânicas históricas. Assim, identificou-se o *fumus boni juris* e o risco de dano irreparável às servidoras que teriam a sua aposentadoria dificultada. O Tribunal, por unanimidade, referendou a medida liminar parcialmente concedida.

Na sequência, o Relator solicitou informações à União, aos Estados e ao Distrito Federal e determinou aplicação por simetria. Foram manejados por diversos Estados da Federação os recursos cabíveis, aos quais não foram providos, permanecendo em vigor a decisão liminar.

Ainda pendente de decisão final, o objeto da medida propõe suspender a eficácia das expressões "para ambos os sexos" nos dispositivos citados e determinar que o Congresso Nacional corrija a omissão legislativa. Até que nova norma seja editada, deve aplicar-se, por simetria, a "regra geral" de redução de três anos nos prazos de aposentadoria para as mulheres policiais civis e federais.

3.5. RE 1279765 – Repercussão Geral Tema 1132 – STF

No julgamento do Recurso Extraordinário 1279765, o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou o Tema 1132 da repercussão geral, cuja controvérsia debateu a aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, instituído pela Lei nº 12.994/2014, aos servidores submetidos ao regime estatutário nos entes subnacionais.

Um ponto fundamental da decisão foi a definição do alcance da expressão "piso salarial" no contexto específico do Muni-

cípio de Salvador. O STF entendeu que, até a vigência da Lei Municipal nº 9.646/2022, o piso correspondia à remuneração mínima. Esta era composta pela soma do vencimento base do cargo com a gratificação por avanço de competências, uma verba de caráter geral e permanente paga a toda a categoria.

A Corte ressaltou que não é o nome da verba (*nomen iuris*) que define sua natureza, mas sim sua função na composição da remuneração. Argumentou-se que, se todos os servidores da categoria recebem o vencimento acrescido de uma gratificação genérica e desvinculada de condições específicas, tal montante cumpre a função de piso salarial pretendida pela norma constitucional. Dessa forma, não se vislumbrou descumprimento da lei federal por parte do município naquelas condições.

Ao final, o recurso do Município de Salvador recebeu provimento parcial para reformar a decisão anterior, determinando que a interpretação conferida à expressão "piso salarial" seja observada na implementação dos pagamentos. A tese fixada consolidou o entendimento sobre a responsabilidade da União e a forma de cálculo do piso para o período anterior à nova legislação municipal de 2022.

4. CONCLUSÃO

Como visto, diversos temas de significativa importância para o RPPS são objetos de debate em seara jurisdicional, os quais encontram resposta derradeira no Supremo Tribunal Federal.

Por isso, em conclusão, destaca-se a importância da atuação conjunta, entre a representação judicial e a Administração das

entidades que gerem o RPPS, para a promoção de debates e troca de informações, visando a apresentar, aos Órgãos jurisdicionais, dados concretos e importantes para contribuir com a melhor solução para os litígios, de forma a manter os benefícios, sem impactos que inviabilize a manutenção do próprio sistema.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6254/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814691. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6255/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814692. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6256/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814703. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6258/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5814708. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6271/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5822257. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6279/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5828258. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6289/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5836735.

Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6361/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886033. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6367/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5887680. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6384/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892097. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6385/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892098. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6916/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6203552. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6731/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6124480. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº **1326541-SP**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6174574. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1502069-SP**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6969564. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucional-**

lidade nº 4885/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4338884. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº **1469150-SP**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Relator do Acórdão: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6792062. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7727/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7053297. Acesso em: 3 março. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** nº **1279765-BA**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5959896. Acesso em: 3 março. 2025.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

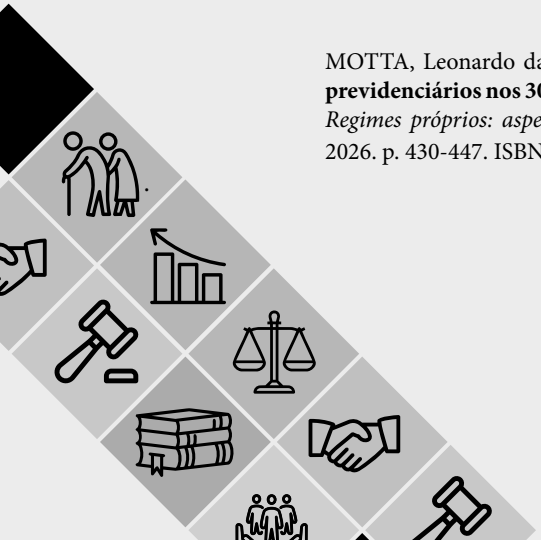
Apeprem

12

A Compensação Financeira entre os Regimes Previdenciários nos 30 Anos da APEPREM

O capítulo faz um registro histórico da compensação financeira (COMPREV) como desdobramento da contagem recíproca prevista na Constituição de 1988 — concebida para evitar que a mudança de vínculo previdenciário penalize o trabalhador e, por isso, impor o compartilhamento de responsabilidades no custeio do benefício — e acompanha sua evolução normativa e operacional: da Lei nº 9.796/1999 (e regulamentação inicial por decreto e portaria) à consolidação do fluxo RGPS–RPPS, com definição de regime de origem e regime instituidor, cálculo proporcional ao tempo certificado, netting mensal e destinação vinculada dos valores ao pagamento de benefícios ou formação de reservas. Em seguida, destaca ajustes relevantes que buscaram corrigir gargalos (como regras para bloqueio por falta de análise proporcional, pagamento do "estoque" de 1988–1999 e o parcelamento desses créditos) e, principalmente, o "novo marco" trazido pelo Decreto nº 10.188/2019, que moderniza o modelo de governança e viabiliza a compensação entre RPPS, altera parâmetros como juros por atraso na análise e redefine a prescrição com base no registro do ato pelo Tribunal de Contas, aumentando previsibilidade e segurança jurídica. Por fim, descreve a transição tecnológica para o novo Sistema COMPREV (2020) e suas melhorias contínuas pela Dataprev (simulações, detalhamento de períodos, controle de pagamentos e automatizações), concluindo que a compensação deixou de ser um mero procedimento e passou a ser fonte adicional de custeio estratégica para a sustentabilidade dos RPPS, na qual eficiência de análise e governança serão determinantes no futuro.

MOTTA, Leonardo da Silva. **A compensação financeira entre os regimes previdenciários nos 30 anos da APEPREM.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 430-447. ISBN 978-65-979127-0-4.



Leonardo da Silva Motta

Leonardo Motta - advogado, servidor do Ministério da Previdência Social cedido ao Estado de São Paulo, vice presidente da São Paulo Previdência, atua nos RPPS desde 2010, com a realização de cursos e palestras. Foi Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Secretaria de Previdência do Ministério da Previdência Social no período de 2015 a 2022, participou de diversos grupos de trabalho relacionados a legislação dos RPPS e a compensação previdenciária entre os regimes. Foi membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes - COPAJURE do Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social - CONAPREV no período de 2016 a 2022 e do Comitê Técnico da Compensação Previdenciária de 2018 a 2022..

A compensação financeira entre os regimes previdenciários nos 30 anos da APEPREM

Introdução

Nesta ocasião em que a Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios – APEPREM completa seus 30 anos de fundação, nos é dada uma oportunidade de fazer um registro histórico de temas previdenciários relevantes aos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Em relação a compensação financeira entre os regimes previdenciários, esses 30 anos de existência da APEPREM permitiu acompanhar a criação e a evolução da compensação previdenciária, como é denominada entre os técnicos dos RPPS.

Este artigo, busca registrar historicamente a evolução da compensação previdenciária desde a sua efetiva implementação por meio da Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

1. Marco Inicial

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, dentro do capítulo da Seguridade Social, em seção específica da Previdência Social surge um instrumento até então não estruturado pela legislação previdenciária. Em diversos normativos anteriores à Constituição de 1988, se previa a possibilidade da contagem recíproca do tempo de contribuição ou do tempo de serviço, para fins de aposentadoria. Contudo, as normas anteriores eram silentes sobre repasses de contribuições com a mudança desse regime ou até mesmo

expressas de que o custo financeiro recairia ao regime previdenciário concessor do benefício.

Mas em um parágrafo do artigo 202 da redação originária da Constituição Federal, surgiu, aliada a contagem recíproca, a obrigação da compensação entre os diversos sistemas de previdência, vejamos:

> ***Art. 202. (redação originária da Constituição Federal de 1988)****:*
>
> *.....*
>
> *§ 2º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.*

A segunda parte desse parágrafo, ao estabelecer que "*os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente"* trouxe a obrigação constitucional para que se tenha regulamentado, por meio de lei, aquilo que podemos chamar de compartilhamento de responsabilidades no pagamento dos benefícios previdenciários. Compartilhamento porque, a nosso ver, a contagem recíproca é uma proteção ao trabalhador, que iniciou sua atividade profissional com um determinado vínculo previdenciário e teve alterado, durante sua vida laboral, seja por opção ou imposição legal, esse vínculo previdenciário. Essa alteração, não poderia resultar em penalidade ao trabalhador ao reiniciar a contagem do tempo necessário para a sua aposentadoria.

Portanto, em que pese pareça óbvio, é importante conceituar a contagem recíproca, que é o princípio máximo da compensação fi-

nanceira entre os regimes previdenciários. E esse conceito está aliado a essa possibilidade de transferência do tempo trabalhado entre os diversos regimes previdenciários. Logo, podemos dizer que o tempo trabalhado com vinculação ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS poderá ser transferido para fins de aposentadoria no RPPS. O tempo trabalhando com vínculo a um RPPS poderá ser transferido para aposentadoria no RGPS ou em outro RPPS, bem como qualquer desses tempos poderão ser utilizados para fins de inatividades militares do Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM, e assim sucessivamente.

Portanto, a partir desse dispositivo constitucional, que vinculou a contagem recíproca a compensação financeira entre os diversos regimes, surgiu a necessidade de edição de lei, que pudesse regulamentar as regras para essa compensação financeira.

PROJETO DE LEI Nº 2.942, DE 1992
(Do Sr. Luiz Carlos Hauly)

Dispõe sobre a compensação financeira entre os sistemas de previdência social, nos casos de contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.

(ÀS COMISSÕES DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO; DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA; DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO(ART.54); E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO(ART.54) - ART.24, II)

Em junho de 1992, foi apresentado projeto que tratou sobre "*a compensação financeira entre os sistemas de previdência social, nos casos de contagem recíproca do tempo de contribuição para efeito de aposentadoria*", conforme imagem que consta no Diário do Congresso Nacional[1]:

1 Publicado no Diário do Congresso Nacional de 13 de junho de 1992 – Seção I – Página 13252.

Contudo, o projeto somente foi aprovado no Congresso Nacional no ano de 1999, sendo convertido na Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

É importante registrar que a edição da lei da regulamentação do dispositivo constitucional da compensação financeira ocorreu após a Emenda à Constituição nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a primeira reforma previdenciária que tivemos pós Constituição de 1988, e que foi responsável pela estruturação de um efetivo regime previdenciário aos servidores titulares de cargo efetivo – posto que até então tínhamos a aposentadoria como benefício estatutário. Portanto, a edição desta Lei corroborou com a necessidade de financiamento dos RPPS, que foi inaugurado pela Emenda à Constituição nº 3, de 17 de março de 1993 e se tornou obrigatória a partir da EC nº 20, de 1998.

A Lei nº 9.796, de 1999, regulamentou a compensação financeira entre o RGPS e os RPPS, conforme dispôs o seu artigo 1º:

> Art. 1º A compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição, obedecerá às disposições desta Lei.

No mesmo ano foram editados o Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999 e a Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999. Todos esses normativos foram elaborados com vistas a regulamentar a compensação entre o RGPS e os RPPS, em nada trataram da compensação entre os RPPS. Ocorre que com a edição da Medida Provisória nº 2.060, de 26 de setembro de 2000 (reeditada pela Medida Provisória nº 2.060-1 de 26 de outubro de 2000), foi inserido o artigo 8º-A na Lei nº

9.796, de 1999, com o seguinte teor:

> *Art. 8º-A. A compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição, obedecerá, no que couber, às disposições desta Lei.*

Esses normativos marcaram o início da regulamentação da compensação financeira entre os regimes previdenciários, possibilitando que a partir de então a sua efetiva operacionalização.

2. Operacionalização da compensação previdenciária

Com a edição da Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, se iniciou a operacionalização da compensação previdenciária. O Anexo I da referida Portaria estabeleceu o Manual e os Formulários necessários para os requerimentos da compensação previdenciária entre o RGPS e os RPPS e dos RPPS com o RGPS na seguinte ordem:

1. REQUERIMENTO INICIAL/REVISÃO/ATUALIZAÇÃO DE COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE APOSENTADORIA – RGPS REGIME DE ORIGEM;
2. REQUERIMENTO INICIAL/REVISÃO/ATUALIZAÇÃO DE COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE PENSÃO – RGPS REGIME DE ORIGEM;
3. INFORMAÇÕES SOBRE SALÁRIOS E DADOS DO SEGURADO RGPS REGIME DE ORIGEM;
4. REQUERIMENTO INICIAL/REVISÃO/ATUALIZAÇÃO DE COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE APOSENTADORIA – RGPS REGIME INSTITUIDOR; e
5. REQUERIMENTO INICIAL/REVISÃO/ATUALIZAÇÃO DE COM-

PENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE PENSÃO – RGPS REGIME INSTITUIDOR.

A Portaria MPAS nº 6.209, de 1999 estabeleceu as diretrizes operacionais para a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). O texto definiu figuras centrais no processo, a exemplo da definição de regime de origem, onde o segurado contribuiu sem se aposentar, e o regime instituidor, responsável pela concessão e pagamento do benefício final utilizando o tempo averbado do outro regime. Além disso, a norma estabeleceu que essa sistemática se aplica as aposentadorias e pensões concedidas a partir de 5 de outubro de 1988, desde que estivessem ativas em 5 de maio de 1999, excluindo-se benefícios por invalidez decorrentes de acidentes em serviço ou doenças graves específicas.

O cálculo do montante devido pelo regime de origem baseia-se na Renda Mensal Inicial (RMI) do benefício ou no valor pago pelo regime instituidor, prevalecendo sempre o menor valor, respeitando-se o piso de um salário-mínimo. O repasse financeiro é proporcional ao tempo de contribuição certificado pelo regime de origem em relação ao tempo total utilizado para a concessão da aposentadoria.

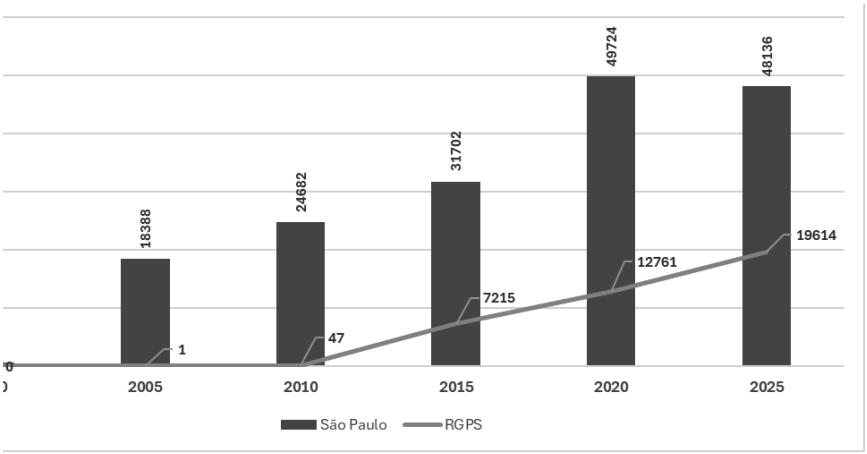
A operacionalização de todo esse fluxo ficou definida para ocorrer por meio do Sistema de Compensação Previdenciária (COMPREV), gerido pelo INSS. Os regimes instituidores devem enviar seus requerimentos e documentos digitalizados exclusivamente por essa plataforma:

Mensalmente, o sistema realiza uma totalização de créditos e débitos entre os entes, mas o desembolso efetivo só era liberado se o regime credor demonstrasse regularidade fiscal e previdenciária.

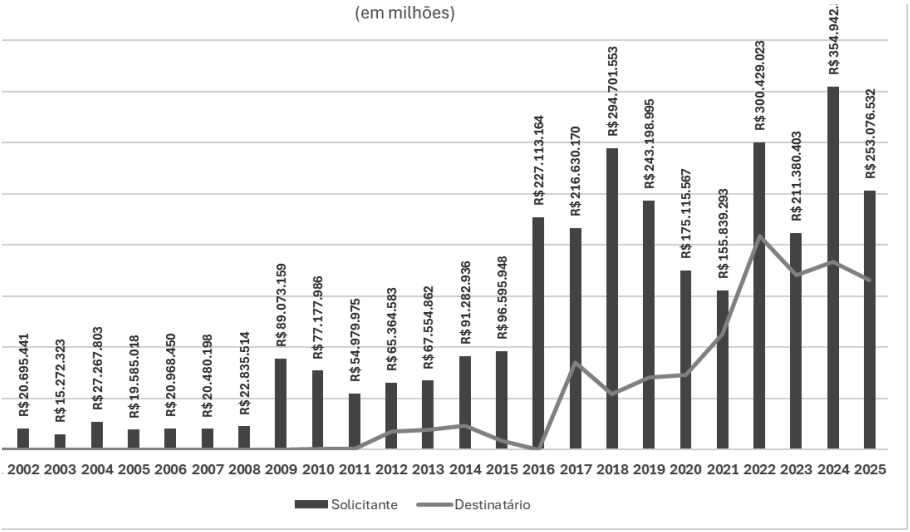
Por fim, a norma impôs restrições rigorosas ao uso desses recursos: os valores recebidos a título de compensação financeira devem ser destinados exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários do próprio regime ou à formação de fundos de reserva.

Desde então, sem entrar muito no operacional da compensação previdenciária, posto que o propósito deste artigo é fazer um registro histórico da compensação entre os regimes previdenciários, se observa que cada vez mais é um instituto necessários aos regimes previdenciários, se tornando uma importante fonte adicional de financiamento dos regimes previdenciários. A título de exemplo, abaixo demonstramos no gráfico a quantidade de requerimentos aprovados entre o Estado de São Paulo e o RGPS com

o desenvolvimento das atividades de compensação previdenciária:



O gráfico demonstra a quantidade de requerimentos formalizados pelo Estado de São Paulo e aprovados pelo RGPS e os requerimentos encaminhados pelo RGPS e aprovados pelo Estado de São Paulo desde o início da operacionalização da compensação previdenciária. Ainda que exista, atualmente, uma fila de mais de 500 mil processos aguardando análise por parte do RGPS e cerca de 300 mil dos RPPS, vemos que o avanço na compensação financeira entre os regimes representa vultuosos recursos desembolsados pelos regimes, como demonstramos no gráfico abaixo os valores pagos pelo RGPS ao Estado de São Paulo:



Esses recursos, que só podem ser utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários formam uma fonte de custeio adicional dos regimes previdenciários, principalmente dos RPPS, que só tem os recursos destinados de contribuições patronais e dos segurados e beneficiários.

Durante todo esse período indicado acima é certo que tivemos evoluções nos normativos que regulamentam a matéria. Alguns pontos que são relevantes mencionarmos refere-se à criação da regra de proporcionalidade e a regulamentação do pagamento do estoque da compensação.

O primeiro ponto, que a regra de proporcionalidade, foi inserida na Portaria MPAS nº 6.209, de 1999, em 2009 pela Portaria MPS nº 287, de 5 de novembro de 2009, o texto previu o seguinte:

> *Art. 19-B. O repasse do fluxo mensal de compensação financeira entre regimes poderá ser suspenso quando o credor deixar de decidir ou decidir processos em quantidade*

> *proporcionalmente inferior aos decididos pelo devedor, considerando-se os requerimentos protocolados há mais de noventa dias.*

A alteração normativa teve como propósito evitar que um regime previdenciário receba valores do RGPS sem que analise os requerimentos enviados por esse regime. Percebia-se um comportamento comum nos RPPS de não analisarem os requerimentos enviados pelo INSS, o que gerava uma situação desproporcional na sistemática da compensação entre os regimes previdenciários, por isso foi inserido o bloqueio do pagamento da compensação na hipótese do outro regime não analisar os requerimentos enviados pelo RGPS, desestimulando assim a não análise pelo outro regime.

Outra importante alteração normativa foi referente ao pagamento do denominado estoque da compensação previdenciária. Esse instituto refere-se à compensação previdenciária devida no período de 5 de outubro de 1988 a 5 de maio de 1999, a legislação previa a sua apresentação e o pagamento pelo RGPS de acordo com a sua disponibilidade orçamentária. O Decreto Federal nº 3.112, de 1999, foi alterado em 2009 para inserir a previsão de pagamento parcelado dos valores do estoque:

> *Art. 14-A. A compensação financeira em atraso relativa aos benefícios de que trata o art. 14 será imediata para os regimes próprios de previdência social que já apresentaram requerimento, observada a disponibilidade orçamentária do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, de acordo com as seguintes regras:*
>
> *I - para os regimes próprios de previdência social credores da compensação financeira cujos entes instituidores não sejam devedores de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o pagamento será*

efetuado da seguinte forma:

a) em parcela única, se o crédito não superar R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);

b) em tantas parcelas mensais quantas forem necessárias até o limite de R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), se o crédito superar esse montante;

II - para os regimes próprios de previdência social credores da compensação financeira cujos entes instituidores sejam devedores de contribuições previdenciárias ao RGPS, o pagamento será efetuado nas mesmas condições de prazo estabelecidas nas alíneas "a" e "b" do inciso I após compensação dos débitos de contribuições previdenciárias, ainda que posteriores a 6 de maio de 1999.

*§ 1º Incluem-se na hipótese do inciso I do **caput** os devedores de contribuição previdenciária que tenham os respectivos débitos com exigibilidade suspensa.*

*§ 2º Na hipótese de o regime próprio de previdência social ser operado por entidade com personalidade jurídica própria, o disposto no inciso II do **caput** fica condicionado à concordância formal do dirigente do respectivo regime próprio.*

§ 3º Os regimes próprios de previdência social que ainda não entregaram os dados relativos aos benefícios em manutenção em 5 de maio de 1999 concedidos a partir de 5 de outubro de 1988 poderão fazê-lo até maio de 2010, nos termos do art. 12 da Lei nº 10.666, de 2003, e a compensação, quando deferida, observará as regras previstas neste artigo.

Assim, a partir dessa regulamentação o INSS iniciou o pagamen-

to do estoque aos municípios em parcelas de R$ 500 mil. Posteriormente, em 2018, houve alteração na Lei nº 9.796, de 1999, para inserir o pagamento do estoque em parcelas de até R$ 1,5 milhão para cada ente federativo, limitado ao prazo de 180 (cento e oitenta) meses. Boa parte do estoque devido entre RGPS e RPPS já foi quitado, restando alguns estados, que tem o prazo máximo de quitação em 2032.

E assim iniciou-se a operacionalização da compensação entre os regimes previdenciários, com a disponibilização de sistema e procedimentos operacionais aos regimes previdenciários. O exemplo exposto neste artigo se refletiu a diversos entes federativos que passaram a operacionalizar a compensação financeira entre os regimes.

3. Novo marco para a compensação previdenciária

A partir da sua operacionalização, surgiram necessidades de aperfeiçoamento e modernização do processo de compensação previdenciária. O Sistema disponibilizado pelo INSS no ano 2000, necessitava de uma plataforma mais moderna e tecnológica, a maior demanda do Sistema envolvia uma simples funcionalidade de abertura de exigências no sistema, o que foi demonstrado pela Dataprev que não era possível continuar na linguagem de programação até então desenvolvida, e foi então proposto a criação de um novo sistema para a compensação previdenciária.

Dessa ideia inicial de concepção de um novo Sistema, os representantes do INSS entenderam por bem criar um grupo de trabalho em 2018, com a participação de representantes do INSS, dos RPPS e do Ministério da Previdência Social.

Aliada a necessidade de desenvolvimento tecnológico, havia pendente a implantação da regulamentação da compensação financeira entre os RPPS , posto que o artigo 8º-A da Lei nº 9.796,

de 1999, se tornou insuficiente para a concretização da compensação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Conselho Nacional dos Dirigentes de Regime Próprio de Previdência Social – CONAPREV, em diversas oportunidades já tinha debatido a temática da compensação entre os RPPS e formulado algumas propostas, que foram então discutidas pelo Grupo de Trabalho para a efetiva implantação da compensação entre os RPPS.

Dos estudos citados acima, surgiu a proposta de edição de um Novo Decreto, em substituição ao Decreto nº 3.112, de 1999, que pudesse aperfeiçoar as regras de compensação entre o RGPS e os RPPS e também que pudesse efetivamente regulamentar a compensação entre os RPPS.

O Decreto nº 10.188, de 19 de dezembro de 2019, entrou em vigor em 1º de janeiro de 2020 com as alterações relacionadas a compensação entre o RGPS e os RPPS e em 1º de janeiro de 2021 para a compensação entre os RPPS.

Ainda em 2019 tivemos alteração na Lei nº 9.796, de 1999, para prever expressamente que o *"descumprimento do prazo de análise dos requerimentos estipulado em regulamento"* geram juros de mora, aplicando-se as mesmas normas em vigor para atualização dos valores dos recolhimentos em atraso de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

Outra grande alteração nas regras de compensação previdenciária refere-se a prescrição da compensação, mudando o entendimento até então adotado que estabelecia que a prescrição era interrompida com a abertura do requerimento no Sistema COMPREV e passou a considerar o registro do ato concessório pelo tribunal de contas competente. A exigência anterior era prejudicial aos RPPS, posto que por vezes se aguardava anos para que hou-

vesse esse registro pelo Tribunal de Contas, o que poderia gerar até prescrição dos valores.

Com o novo entendimento, que segue orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que entende que o ato de aposentadoria se completa com o registro pelo Tribunal de Contas, o processo de prescrição da compensação ficou muito mais transparente para os regimes.

Ainda quanto a prescrição, com a regulamentação da compensação entre os RPPS, o Decreto previu que o prazo de prescrição dos benefícios concedidos antes do Decreto – em regra todos que foram registrados pelo Tribunal de Contas até 31/12/2020 – iniciaria a partir de 1º de janeiro de 2021, logo, os RPPS tiveram 5 anos para o envio dos requerimentos antigos, garantindo assim o recebimento da compensação desde a data de concessão do benefício.

O Decreto nº 10.188, de 2019, estabeleceu um novo modelo de negócio para a contratação do Sistema COMPREV por todos os entes participantes e não apenas pelo INSS, como ocorria com o antigo Sistema. Além disso, houve mudanças na gestão da Compensação Previdenciária com a criação do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social – CNRPPS, que passou a ter a competência de discutir e geria a compensação financeira entre os regimes previdenciários.

Em 1º de dezembro de 2020, entrou em produção o novo Sistema COMPREV, com uma plataforma moderna e atendendo aos preceitos do Decreto nº 10.188, de 2019, em uma proposta que a Dataprev propôs como MVP *(Minimum Viable Product)*, ou seja, aquilo que era essencial para a troca de sistemas, tendo sido mapeadas melhorias para desenvolvimento em outras versões do Sistema COMPREV:

A partir da primeira entrega, que permitiu a operacionalização da compensação previdenciária com abertura, análise e o tratamento das exigências no Sistema COMPREV, bem como toda a gestão do pagamento entre os regimes previdenciários, algumas melhorias foram desenvolvidas pela Dataprev, como o aperfeiçoamento dos requerimentos com o detalhamento de períodos, a migração dos requerimentos indeferidos no antigo Sistema, a possibilidade de pesquisar CTC emitida pelo INSS, o desenvolvimento do controle de pagamentos no próprio Sistema, criação do relatório de Simulação de valores no Sistema e ainda o desenvolvimento da ferramenta de análise automática dos requerimentos.

4. **Conclusão**

Ao celebrarmos os 30 anos da APEPREM, fica evidente que a compensação previdenciária percorreu uma trajetória de amadurecimento institucional e tecnológico sem precedentes. O que nasceu como um princípio de justiça e proteção ao trabalhador na Constituição de 1988 - garantindo que a mudança de vínculo laboral não se tornasse uma penalidade - evoluiu para um complexo e essencial mecanismo de compartilhamento de responsabilidades financeiras entre os regimes.

A jornada desde a promulgação da Lei nº 9.796, de 1999, até a implementação do novo Sistema COMPREV em 2020, demonstra um esforço contínuo de modernização e transparência. A superação de gargalos históricos, como a regulamentação do pagamento de estoques e a definição de regras claras para a prescrição baseadas no registro pelos Tribunais de Contas, conferiu aos gestores maior segurança jurídica e previsibilidade.

Hoje, a compensação financeira não é apenas um fluxo operacional, mas uma fonte de custeio adicional indispensável para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). O avanço na compensação entre os próprios RPPS e a automação de processos via Dataprev sinalizam um futuro em que a eficiência na análise de requerimentos será o diferencial para a saúde financeira dos entes federativos. Em suma, registrar essa evolução é reconhecer que o fortalecimento da compensação previdenciária é, em última análise, a garantia da segurança aos milhares de servidores públicos brasileiros.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

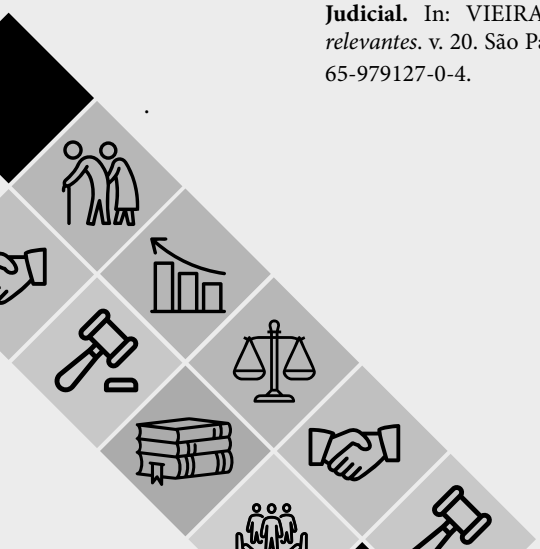
13

Evolução da Aposentadoria por Invalidez no RPPS à Luz dos Princípios do Equilíbrio Atuarial e da Autocontenção Judicial

O capítulo analisa a evolução da aposentadoria por invalidez (hoje, incapacidade permanente) nos RPPS a partir do marco do equilíbrio financeiro e atuarial (Lei nº 9.717/1998 e EC nº 20/1998), destacando a lógica contributivo-retributiva que exige coerência entre custeio e benefício e torna a avaliação atuarial anual instrumento central de gestão. Na sequência, reconstrói as mudanças sucessivas nas regras de cálculo: da CF/1988 (integralidade excepcional e proporcionalidade como regra) à EC nº 20/1998 (limitação à remuneração do cargo), à EC nº 41/2003 e Lei nº 10.887/2004 (média contributiva), à EC nº 70/2012 (regra de transição) e, por fim, à EC nº 103/2019 (novo coeficiente e média de 100% do período contributivo, no plano federal, com dinâmica federativa para estados e municípios). Em paralelo, discute a autocontenção judicial em reformas previdenciárias, com referência a casos recentes no STF (ADI 7051 e RE 1.469.150/Tema 1300), e sustenta que, diante de déficits, a deferência judicial e o redesenho legislativo devem mirar prioritariamente os benefícios programados, preservando os benefícios de risco (como incapacidade e pensão) de cortes desproporcionais, por seu vínculo direto com a cobertura de riscos sociais.

CALAZANS, Fernando Ferreira. **Evolução da Aposentadoria por Invalidez no RPPS à Luz dos Princípios do Equilíbrio Atuarial e da Autocontenção Judicial.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 448-469. ISBN 978-65-979127-0-4.

.



Fernando Ferreira Calazans

Advogado, professor, Mestre em Administração Pública com ênfase em Direito Previdenciário do Servidor Público e em Direito Administrativo do Servidor Público, Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público e certificado pelo Instituto de Certificação de Seguridade Social. É professor de Direito do UNIFEMM e de pós-graduação da Escola de Contas do TCE-MG, Escola da Magistratura Federal do Paraná e IEPREV, professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Pública Agostinho Neto de Angola e 1º Tenente da Reserva de 2ª Classe do Exército. Foi professor de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Gerente e Assessor Jurídico da Previdência dos Servidores de Belo Horizonte, Superintendente de Benefícios do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, bem como Vice-Presidente e Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão da OABPREV-MG. Autor de artigos e livros sobre Previdência Social, Previdência do Servidor Público e Previdência Complementar.
E-mail: fernandoferreiracalazans@gmail.com

EVOLUÇÃO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ NO RPPS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO EQUILÍBRIO ATUARIAL E DA AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL

Resumo

O artigo teve por finalidade analisar a evolução da aposentadoria por invalidez devido por regime próprio de previdência social sob o prisma dos princípios do equilíbrio atuarial e da autocontenção judicial. Para tanto, tratou dos princípios do equilíbrio atuarial e autocontenção judicial, descreveu as regras desse benefício criadas desde 1998 e apresentou perspectivas para a evolução dos regimes previdenciários. Como resultado, notou-se que as regras desse benefício foram alteradas de modo significativo desde a criação do princípio do equilíbrio atuarial. Apurou-se a importância desse princípio na medida em que a elaboração anual da avaliação atuarial permite ao gestor acompanhar a relação custeio/benefício de forma dinâmica e ajuda a evitar surpresas na gestão do sistema. Viu-se que o Supremo Tribunal Federal recentemente aplicou o princípio da autocontenção judicial em causas que discutiram a alteração de regras previdenciárias (ADI 7051 / DF e RE 1.469.150 / PR). Em conclusão, compreendeu-se que se deve prestigiar a modificação das regras dos benefícios programados em detrimento da alteração dos benefícios de risco, mesmo que aqueles sofram modificações mais acentuadas como forma de equilibrar a reduzida modificação destes benefícios.

Palavras-chave: servidor público, invalidez, aposentadoria por incapacidade, equilíbrio atuarial, autocontenção judicial.

1 INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro passou por profundas reformas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), em especial o benefício de aposentadoria por invalidez permanente devido aos servidores públicos titulares de cargo efetivo vinculados a

regime próprio de previdência social (RPPS).

Bem por disso, o artigo tem por objetivo analisar a evolução desse benefício sob o prisma dos princípios do equilíbrio atuarial e da autocontenção judicial.

Para tanto, após esta Introdução, a Seção 2 tratará dos princípios do equilíbrio atuarial dos RPPS e da autocontenção judicial. Após, serão descritas as regras da aposentadoria por invalidez instituídas desde a criação do princípio da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial dos RPPS (Seção 3). Adiante, a Seção 4 apresentará perspectivas para a evolução dos RPPS e, ao final, será apresentada a Conclusão do artigo.

2 PRINCÍPIOS DO EQUILÍBRIO ATUARIAL E DA AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL

Por conta da permissividade histórica das regras de cálculo[1] e de reajuste[2] dos benefícios dos RPPS e da consequente necessidade de reequilibrar as contas previdenciárias dos entes federados, foi publicada, em 1998, a Lei nº 9.717, que dispõe, entre outras, sobre regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS.

Entre tais regras de organização dos RPPS, a Lei nº 9.717 instituiu a obrigatoriedade de preservação do equilíbrio atuarial, adiante tratado.

2.1 Princípio da necessidade da preservação do equilíbrio atuarial dos RPPS

O princípio da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial

1 Última remuneração, que não reflete o esforço contributivo do servidor durante a sua vida laboral.

2 Paridade, extensão das vantagens asseguradas ao servidor em atividade, mesmo que supere a variação inflacionária.

dos RPPS foi instituído pelo art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 e adquiriu *status* constitucional com a EC 20, de 15 de dezembro daquele mesmo ano, quando foi inserido no *caput* do art. 40 da CF/88:

> Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

Segundo conceituação do Ministério da Previdência Social, equilíbrio atuarial é "*a 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*" (art. 2º, inciso XV, da Portaria MTP nº 1.467/22). Ou seja, é o equilíbrio que deve existir num RPPS entre receitas e despesas no longo prazo.

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Atuária (IBA) conceitua equilíbrio atuarial como sendo a "*garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.*" (Item 7 do Anexo da Resolução IBA nº 07 de 2018)

E a receita necessária à solvência dos RPPS (a que se refere o equilíbrio atuarial) decorre do princípio do caráter contributivo dos RPPS, princípio também instituído pela Lei nº 9.717/98 e que também foi alçado a nível constitucional pela EC 20/98.

Entende-se por observância do caráter contributivo a previsão legal de recolhimento das contribuições a cargo dos servidores e entidades patronais necessárias e suficientes para honrar os compromissos do RPPS. Necessárias para evitar indevido superávit e suficientes para

garantir o valor do benefício.

E o esforço contributivo do servidor deve nortear o valor do benefício e, por derivação, as suas formas de cálculo e de reajuste. E o RPPS, que é um sistema "contributivo", por essência, tem natureza "retributiva", tal como reconheceu o Supremo Tribunal Federal (STF), em 1999, ao julgar a ADI 2010 MC / DF, quando asseverou que "*no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício*". (STF, Pleno, ADI 2010 MC / DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, j. 30/9/1999, DJ 12/4/2002)

E essa "*estrita vinculação causal entre contribuição e benefício*" – mesmo que não seja absoluta, mas que deve balizar a iniciativa do legislador – deve impedir iniciativas normativas que retirem esta garantia dos segurados e seus dependentes.

O STF, noutros precedentes, evidenciou a sua compreensão sobre a matéria no sentido de reconhecer a vinculação entre contribuição e valor do benefício. No RE 655.265 AgR / DF, o STF consignou que "*o caráter contributivo e solidário do regime de previdência não permite o usufruto dos efeitos previdenciários sem a devida contraprestação*". (STF, Pleno, RE 655.265 AgR / DF, Relator Ministro LUIZ FUX, j. 5/4/2019, DJ 2/5/2019)

Por sua vez, nos autos da AC 2740 TA-QO / SP, o STF consignou a existência do "*caráter contributivo-retributivo das aposentadorias estatutárias*". (STF, 2ª Turma, AC 2740 TA-QO / SP, Relator Ministro AYRES BRITTO, j. 27/3/2012, DJ 26/6/2012)

E, recentemente, o STF, em 6/2/2026, reiterou entendimento quando, ao apreciar o Tema 1167, consignou, ao final da tese, que "*[...] A sistemática constitucional exige congruência entre custeio e benefícios.*"

Em síntese, o princípio do caráter contributivo estipula correlação, mesmo que não seja absoluta, entre o esforço contributivo do cidadão e o valor do seu benefício previdenciário.

Malgrado a criação do princípio da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial e da correlação que deve existir entre contribuição e benefício, regras atuais de aposentadoria voluntária dos RPPS ainda garantem integralidade e paridade (regras de transição da EC 103/19), vantagens, como visto, desconectadas do princípio do caráter contributivo dos RPPS.

Bem por isso, os atuais 2.133 (dois mil, cento e trinta e três) estados e municípios que possuem RPPS sustentam, em conjunto, déficit atuarial de R$ 3,6 trilhões (BRASIL, MPS, 2025). Em relação ao RPPS federal, não há informação oficial sobre o déficit atuarial, mas apenas sobre o seu déficit financeiro (desequilíbrio entre receita e despesa no exercício financeiro), que atinge a cifra de atuais R$ 115,1 bilhões anuais. (BRASIL, MPS, 2025)

2.2 Princípio da autocontenção judicial

Segundo Grostein (2020), o princípio da autocontenção judicial "*constitui, de algum modo, uma limitação à atividade judicial*", tendo em vista a falta de capacidade institucional do Judiciário para a apreciação de toda e qualquer matéria (principalmente as que envolvem cálculos financeiros e probabilísticos) e o risco de efeitos sistêmicos perante a sociedade.

E, na seara da previdência, o Eminente Ministro Roberto Barroso, Relator da ADI 7051 / DF, que questionou a regra de pensão por morte de servidores públicos federais trazida pela EC 103/19, asseverou que "*A questão envolve a análise de impactos atuariais na Previdência Social, que refogem à atribuição dos magistrados. A falta*

de capacidade institucional do Judiciário e o risco de efeitos sistêmicos recomendam uma postura autocontida, que prestigie a solução dada pelo poder reformador." (item 28 da p. 16 do acórdão)

Ao prestar informações na ADI, a Presidência da República sustentou que seria "*legítima a alteração do regime de pensão por morte para equacionar o déficit atuarial da Previdência Social, evitar o colapso do sistema e garantir o benefício das futuras gerações*".

Em seu voto, o E. Relator teceu considerações sobre os gastos brasileiros com a previdência comparativamente com países com maior número de idosos, como a Alemanha e o Japão e adiante consignou que "*A instituição de medidas para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial na Previdência Social (art. 40, caput, CF/1988) pressupõe o domínio de questões técnicas sofisticadas, que não se inserem na tarefa ordinária do Poder Judiciário*" e que temas dessa natureza "*de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico.*"

E, assim, o STF, por maioria, aplicou o princípio da autocontenção judicial, na sessão de 26/6/2023, como se observa de excerto da ementa do v. acórdão:

> 4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria. pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do

> Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria.

Mais recentemente, o STF, na sessão virtual de 24/10 a 04/11/2025, iniciou o julgamento do RE 1.469.150 / PR (Tema 1300), em que se discutia incongruência do art. 26, § 2º, inciso III, da EC 103/19 que instituiu coeficiente de cálculo da aposentadoria por invalidez no RGPS (60% acrescido de 2% por ano que exceder 20 anos de contribuição) menor que o do Auxílio-doença (91%).

O Relator, Eminente Ministro Roberto Barroso, baseado, mais uma vez, no princípio da autocontenção judicial, votou pela fixação de tese no Tema 1300 segundo a qual "*É constitucional o pagamento do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente nos termos fixados pelo art. 26, §2º, III, da Emenda Constitucional nº 103/2019 para os casos em que a incapacidade para o trabalho seja constatada posteriormente à Reforma da Previdência.*" O seu voto foi seguido pelos Eminentes Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Cristiano Zanin. Na ocasião, o E. Ministro Flávio Dino divergiu do voto do E. Relator e o E. Min. Edson Fachin pediu destaque, sem previsão de nova data para julgamento.

Sem adentrar no mérito da aplicação desmedida ou não do STF, em matéria previdenciária, de critérios de autocontenção a ensejar a noção de jurisprudência defensiva (GROSTEIN, 2020) e configurar desvirtuamento institucional do princípio, fato é que autocontenção judicial é o princípio segundo o qual o Poder Judiciário limita a sua atuação de forma a não intervir excessivamente nas decisões dos outros Poderes.

Adiante, será analisada a evolução das regras da aposentadoria por invalidez nos RPPS.

3 APOSENTADORIA POR INVALIDEZ PERMANENTE NOS RPPS

Nesta Seção, será tratada a evolução das regras do benefício de aposentadoria por invalidez permanente no âmbito dos RPPS. Antes, contudo, será analisado o fato gerador desse benefício.

3.1 Do fato gerador do benefício de aposentadoria por invalidez permanente no RGPS e RPPS

Segundo Calazans (2016), no âmbito do RGPS (arts. 62, 42 e 43 da Lei nº 8.213/91), a aposentadoria por invalidez segue uma sequência de fatos e atos jurídicos, que pode ser descrita na seguinte ordem:

1) Reconhecimento de incapacidade temporária para a atividade habitual;
2) Concessão de auxílio-doença;
3) Aguarda-se a readaptação (retorno à atividade habitual);
4) Insuscetível de recuperação para a atividade habitual;
5) Submissão ao procedimento de reabilitação profissional (nova atividade);
6) Insuscetível de reabilitação para toda e qualquer atividade que garanta a subsistência;
7) Concessão de aposentadoria por invalidez (incapacidade total e definitiva para o labor).

Ou seja, aludido benefício será concedido ao segurado do RGPS que estiver incapacitado total (para toda e qualquer atividade) e permanentemente (insuscetível de reabilitação profissional) para o

trabalho.

Por sua vez, a aposentadoria por invalidez no âmbito do RPPS (objeto deste estudo) será devida ao servidor público que se tornar incapaz permanentemente (insuscetível de readaptação) para o exercício das atribuições legais do cargo efetivo de que é titular.

3.2 Da evolução das regras de aposentadoria por invalidez permanente no RPPS

Analisada a conceituação do instituto da invalidez permanente nos RPPS, será apresentada adiante a evolução das regras desse benefício.

Após a CF/88, a previdência dos servidores públicos passou por inúmeras modificações. A redação originária do art. 40, § 1º, inciso I, da CF/88 previa que, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria por invalidez, aplicava-se a proporcionalidade do tempo de serviço à última remuneração percebida pelo servidor e, excepcionalmente, tal proporcionalidade não era aplicada em caso de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, sendo os proventos integrais:

> 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;

E a discussão sobre quais doenças graves, contagiosas ou incuráveis ensejariam o direito à integralidade dos proventos foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2014, quando fixou tese no Tema 524, segundo a qual "*A concessão de aposentadoria de*

servidor público por invalidez com proventos integrais exige que a doença incapacitante esteja prevista em rol taxativo da legislação de regência." (STF, Pleno, RE 656.860 / MT, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, j. 21/8/2014, DJe 18/9/2014)

Em 1998, a EC 20 instituiu o caráter contributivo dos RPPS e o princípio da obrigatoriedade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS (*caput* do art. 40 da CF/88):

> Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

Segundo tal Emenda, os proventos de aposentadoria passaram a se limitar à remuneração do cargo efetivo (art. 40, §§ 2º e 3º, CF/88) e não mais à última remuneração recebida pelo servidor:

> Art. 40 [...]
>
> § 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:
>
> I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;
>
> § 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

> § 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

Por sua vez, a EC 41 de 2003, que aproximou as formas de cálculo e de reajuste dos RPPS's às do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (art. 40, §§ 3º e 17, da CF/88), regulamentada pela Lei nº 10.887/04 (art. 1º), passou a prever que os proventos passaram a ser calculados levando-se em conta a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994 e não mais o valor da última remuneração do cargo efetivo:

> Art. 40 [...]
>
> I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
>
> [...]
>
> § 3º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
>
> [...]
>
> § 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3° serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
>
> 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 Federa l 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.

Diante da dúvida que pairava sobre o significado de integralidade de proventos de invalidez por motivo de acidente do trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, o STF, ao julgar o RE 924.456 RG / RJ, Relator Min. DIAS TOFFOLI, j. 5/4/2017, definiu que:

> 1. Os proventos de aposentadoria por invalidez decorrente de doença grave ou acidente de trabalho [...] correspondiam à integralidade da remuneração percebida pelo servidor no momento da aposentação, até o advento da EC 41/2003, a partir de quando o conceito de proventos integrais deixou de ter correspondência com a remuneração recebida em atividade e foi definida pela Lei 10.887/2004 como a média [...].

Adiante, foram publicadas as Emendas 47/05 e 70/12. Aquela, não alterou o benefício de aposentadoria por invalidez. Esta, ao inserir o art. 6º-A à EC 41/03, criou regra de transição desse benefício aos que tivessem ingressado no serviço público até 31/12/2003 (data de publicação desta EC) e garantiu para tais servidores proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria:

> Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e

> fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Por fim, a EC 103/19 instituiu modelo de pacto federativo previdenciário por meio do qual os requisitos dos benefícios foram alterados apenas para os servidores federais. E, por conta disso, estabeleceu que se aplicam às aposentadorias dos servidores estaduais e municipais as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC 103/19, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo RPPS:

> Art. 4º [...]
>
> § 9º 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, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Especificamente quanto à aposentadoria por invalidez (art. 10, § 1º, inciso II e § 4º, da EC 103/19), a proporcionalidade dos proventos foi alterada (art. 26, § 2º, inciso II, da EC 103/19). Antes, equivalia exatamente ao tempo contributivo e o percentual era multiplicado pela média dos 80% maiores salários de contribuição. Agora, além de a média se basear em todos os salários de contribuição, é multiplicada por um determinado coeficiente, qual seja, 60% acrescido de 2% por ano que exceder 20 anos de contribuição, podendo chegar a um percentual

que supere 100%:

> Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.
>
> § 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:
>
> [...]
>
> II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria;
>
> 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.
>
> § 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.
>
> § 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição

> nos casos:
>
> I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;
>
> II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;
>
> III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e
>
> IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.
>
> § 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º:
>
> [...]
>
> II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.
>
> [...]
>
> § 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.
>
> § 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

Apresentada a evolução das regras do benefício de aposentadoria por invalidez, passa-se às reflexões sobre as perspectivas dos RPPS diante do atual cenário social-judicial do país.

4. PERSPECTIVAS PARA A EVOLUÇÃO DOS RPPS: o que esperar do legislador?

Como visto, os RPPS estaduais e municipais, em conjunto, possuem déficit atuarial de R$ 3,6 trilhões (BRASIL, MPS, 2025). E aludido desequilíbrio decorre de inúmeras variáveis que vão desde a redução da taxa de fecundidade e o aumento da longevidade (cf. ADI 7051 / DF) até a (já demonstrada) benevolência das regras de cálculo (integralidade da última remuneração do cargo efetivo) e reajuste (paridade com os aumentos concedidos aos servidores públicos em atividade) dos benefícios dos RPPS.

E foi observado também que os Ministros do STF têm aplicado o princípio da autocontenção judicial nos casos de reformas dos sistemas de previdência social ao argumento segundo o qual o déficit dos regimes enseja a realização de cálculos complexos que fogem da competência do Poder Judiciário, já que "*podem não ter no juiz de direito o árbitro mais qualificado, por falta de informação ou de conhecimento específico.*"

Por conta disso, cabe reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da autocontenção judicial em caso de realização de reforma dos regimes de previdência social por motivo de déficit atuarial.

Os sistemas previdenciários ofertam benefícios programados e de risco. Os benefícios programados se referem às aposentadorias voluntárias e os benefícios de risco, como o nome revela, consubstanciam-se, especialmente e no que concerne aos RPPS, nos benefícios por incapacidade e pensão por morte, onde são acobertados os riscos sociais de invalidez laboral e óbito.

E aí cabe, neste instante, pontuar que benefícios de risco, como é o caso de aposentadoria por invalidez e pensão por morte, não podem ser sacrificados por reformas ao argumento segundo o qual o sistema

possui déficit e logo se aplicaria o princípio da autocontenção judicial.

Isso porque o percentual de despesas de um regime previdenciário com pensão por morte é ínfimo, *exempli gratia*, confira o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA, fls. 22-23) do Estado do Paraná, já que a União sequer disponibiliza[3] tais estudos que ela própria exige dos demais entes. Na espécie, os gastos com pensão por morte equivalem a 14,1% (1,92 + 2,17 + 0,26 = 4,35) dos gastos com as aposentadorias "voluntárias" (30,85):

Benefícios	Custo Anual Previsto (R$)	% sobre Base de Contribuição
Aposentadoria Por Invalidez Permanente	R$ 271.677.202,95	3,15
Aposentadorias Programadas (Por Idade, Tempo de Contribuição e Compulsória)	R$ 2.658.178.857,72	30,85
Aposentadoria Especial - Professor - Educação Infantil e Ensino Fund. e Médio	R$ 0,00	0,00
Pensão Por Morte de Servidor em Atividade	R$ 165.035.696,29	1,92

Página 26 de 87 12/02/2026 18:26:28

Benefícios	Custo Anual Previsto (R$)	% sobre Base de Contribuição
Pensão Por Morte de Aposentado Voluntário ou Compulsório	R$ 186.648.833,83	2,17
Pensão Por Morte de Aposentado por Invalidez	R$ 22.719.988,50	0,26
Total:	R$ 3.304.260.579,29	38,35

Ou seja, se se admitisse o déficit como justificativa para a realização de reforma a qualquer custo, que a reforma então recaísse sobre benefícios programados, que, além de não se relacionarem com riscos sociais, consomem a grande maioria das despesas do RPPS.

Logo, ao se analisar a aplicabilidade do princípio da autocontenção judicial, deve-se ter em mente que a sua destinação deve mirar nos benefícios programados e não nos benefícios de risco.

Assim sendo, em caso de eventuais reformas, deve-se prestigiar a modificação das regras dos benefícios programados em detrimento da alteração dos benefícios de risco, mesmo que de forma mais acentuada como forma de equilibrar a reduzida modificação na regra destes benefícios; como é o caso da pensão dos servidores federais que falecerem com até 20 anos de contribuição que equivalerá a 36% do esforço contributivo do segurado (CALAZANS, 2021), o que certamente

3 Basta digitar "Uniao Federal" no link https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/layout/pesquisarEnte.xhtml

viola o caráter contributivo-retributivo de um sistema previdenciário, mesmo que o STF tenha dito o contrário ao julgar a ADI 7051 / DF.

5 CONCLUSÃO

Este artigo teve por finalidade analisar a evolução do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho devido por RPPS sob o prisma dos princípios do equilíbrio atuarial e da autocontenção judicial.

Para tanto, tratou dos princípios do equilíbrio atuarial dos RPPS e da autocontenção judicial, descreveu as regras da aposentadoria por invalidez criadas desde 1998, quando foi instituído o princípio da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial dos RPPS e, adiante, apresentou perspectivas para a evolução dos RPPS.

Como resultado, notou-se que as regras do benefício de risco da aposentadoria por invalidez foram consideravelmente modificadas desde a criação do princípio da necessidade de preservação do equilíbrio atuarial dos regimes de previdência social. Apurou-se a importância desse princípio na seara dos RPPS. A elaboração anual da avaliação atuarial permite ao gestor acompanhar a relação custeio/benefício de forma dinâmica e ajuda a evitar surpresas na gestão financeira do sistema. Viu-se que o STF recentemente aplicou o princípio da autocontenção judicial em causas que discutiram a alteração de regras previdenciárias (ADI 7051 / DF e RE 1.469.150 / PR).

E, como conclusão, compreendeu-se que, em caso de eventuais reformas, deve-se prestigiar a modificação das regras dos benefícios programados em detrimento da alteração dos benefícios de risco, mesmo que aqueles sofram alterações mais acentuadas como forma de equilibrar a reduzida modificação na regra destes benefícios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 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, 16dez.1998.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. *Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 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, 31dez.2003.

_____. 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, 06jul.2005.

_____. 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, 30mar.2012.

_____. 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, 13nov.2019.

_____. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2024. Suplemento Previdência do Servidor Público, Brasília, 2025. Disponível em: www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-informacoes-

dos-rpps. Acesso em: 29jan.2026.

_____. 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, 06jun.2022.

CALAZANS, Fernando Ferreira. Nova visão sobre a invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro: já é tempo de olhar para o segurado. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 27-44, jan./jun. 2016.

_____. Pensão de servidor falecido ativo e a inconstitucional conjugação do sistema de cotas com a regra da aposentadoria por incapacidade simulada. In: VIEIRA, Lucia Helena (coordenador). Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 15. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2021, p. 221-243.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA. Resolução IBA nº 07, de 8 de outubro de 2018. *Dispõe sobre a criação do Pronunciamento Atuarial CPA 014, cujo objetivo é fornecer à comunidade atuarial os princípios e metodologias usualmente utilizados na avaliação atuarial inicial e em cada balanço para os Regimes Próprios de Previdência Social da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, no que tange ao plano de amortização para o equacionamento de déficits atuariais*. Disponível em: www.atuarios.org.br/wp-content/uploads/2021/12/resolucao_2018_7.pdf. Acesso em: 29jan.2026.

GROSTEIN, Julio. *Autocontenção judicial e jurisdição constitucional*. 2020. 346f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2020.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

14

Horário especial de trabalho para servidores com deficiência e servidores com filhos ou dependentes com deficiência: a efetiva inclusão desses profissionais e a necessária proteção social a luz do Tema 1097 do STF

O capítulo examina, sob a ótica da inclusão e da proteção social, o direito ao horário especial/redução de jornada de trabalho sem redução de vencimentos para (i) servidores com deficiência e (ii) servidores com filho, cônjuge ou dependente com deficiência. O estudo parte da evolução do conceito de pessoa com deficiência, passando pela efetiva inclusão da pessoa com deficiência para além da simples reserva de vagas em concurso, com as adaptações razoáveis para essa efetiva inclusão. Nesse sentido se insere a concessão do horário especial assegurado inicialmente pelo Estatuto dos Servidores Públicos Federais e estendido aos demais servidores por decisão do STF no Tema 1097 . Essa decisão e a regulamentação feita por Estados e municípios é objeto de uma análise comparativa neste estudo, apontando as vantagens e possibilidades dessa regulamentação.

HORVATH JUNIOR, Miguel; LOPES, Maria Lúcia Moreno. **Horário especial de trabalho para servidores com deficiência e servidores com filhos ou dependentes com deficiência: a efetiva inclusão desses profissionais e a necessária proteção social a luz do Tema 1097 do STF.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 470-497. ISBN 978-65-979127-0-4.

.

Miguel Horvath Júnior

Livre-docente em Direito Previdenciário pela PUC-SP (12/2024), com a tese A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI; graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (1992), especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário FMU (1993), mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP (1999), primeiro a defender dissertação no Núcleo de Direito Previdenciário (Previdência Social em face da globalização), com banca composta por Wagner Balera (orientador), Annibal Fernandes e Antônio José da Costa; doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP (2003), com a tese O salário-maternidade no direito brasileiro, e banca formada por Wagner Balera (orientador), Pedro Paulo Teixeira Manus, Regina Célia Martinez, Domingos Sávio Zainaghi e Erica Paula Barcha Correa; professor do Programa Stricto Sensu e da graduação da PUC-SP e professor em cursos de pós-graduação lato sensu na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, na Escola Paulista de Direito e na Escola Superior de Advocacia da OAB-SP; membro do corpo editorial de diversos periódicos; jurista homenageado no V Congresso Brasileiro de Direito Previdenciário do IEPREV (outubro/2020); autor de obras na área, entre elas Direito Previdenciário, 13. ed., São Paulo: Rideel, 2022; possui mais de 42 orientações concluídas no mestrado e 5 no doutorado da PUC-SP, além de 65 orientações entre TCC e monografias de especialização, com mais de 75 artigos completos publicados e 58 livros e/ou capítulos de livro registrados no Currículo Lattes; membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (cadeira nº 25) e membro da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB-SP nas gestões 2019–2021, 2022–2024 e 2025–2027.

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.

Horário especial de trabalho para servidores com deficiência e servidores com filhos ou dependentes com deficiência: a efetiva inclusão desses profissionais e a necessária proteção social a luz do Tema 1097 do STF

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar a proteção social dos servidores públicos com deficiência e daqueles que têm filhos ou dependentes deficientes e a possibilidade de redução da jornada de trabalho ou concessão de um horário especial, sem prejuízo remuneratório, considerando a decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1097 que determinou a aplicação cogente das disposições do Estatuto dos Servidores Públicos Federais a todos os servidores.

O ponto inicial do estudo é o conceito de deficiência e como ele foi se modificando ao longo do tempo, permitindo a inclusão social das pessoas com deficiência, também no mercado de trabalho e a importância disso para a sociedade como um todo.

Em sequência, serão levantados os fundamentos da proteção social dos servidores públicos com deficiência e daqueles que têm filhos com deficiência e os impactos dessa proteção a longo prazo, passando pelo dever do Poder Público enquanto empregador e também como Estado de garantir essa proteção.

Considerando os novos contornos do conceito de deficiência introduzido com a Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão, a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho e nos quadros do serviço público é uma realidade e uma necessidade.

Entretanto, para maior efetividade dessa inclusão, faz-se necessária a adoção de medidas complementares para adaptação das condições de trabalho que possibilitem a superação das barreiras limitantes e, entre essas adaptações, pode ser necessária a redução da jornada de trabalho.

Nesse aspecto se constata a existência de uma lacuna legislativa em muitos entes federados para suprir a necessidade de garantir a igualdade substancial, sobrevindo disso a decisão do STF com determinação para a aplicação analógica da Lei nº 8.112/90 que é analisada neste estudo com um cotejo entre as normas que vêm surgindo em diversos entes federativos para a regulamentação desse direito.

2. Quem são as pessoas e os servidores públicos com deficiência objeto de proteção social?

Pessoas com deficiência são aquelas que integram um grupo social do qual qualquer indivíduo pode passar a fazer parte em um piscar de olhos — seja por acidente, doença ou pelo simples fato de envelhecer e disso decorre a importância de estudar esse grupo de pessoas e pensar na justa proteção social que lhes deve ser dada, pois, não se está diante de um grupo isolado de pessoas.

Porém, antes de adentrar ao mérito dos direitos dos servidores públicos com alguma deficiência e daqueles que têm filhos ou dependentes com deficiência, que é o recorte quanto às pessoas com deficiência objeto deste estudo, convém explicitar o conceito de deficiência que foi radicalmente alterado com a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU e mais recentemente com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Identificar as pessoas com deficiência e conhecer os direitos delas é o primeiro passo para que eles sejam efetivados e respeitados como

forma de respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana eleito como fundamental pela Constituição Brasileira.

A Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova Iorque na Organização das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, passou a ter *status* constitucional, ou seja, como se fosse parte integrante do texto constitucional.

Portanto, os direitos e definições aprovados internacionalmente na ONU são também adotados pelo Brasil como se estivessem escritos no texto constitucional.

Reconhecendo a mutabilidade das condições de saúde e a adaptação das pessoas ao ambiente, a Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência traz em seu Preâmbulo que "a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas".

Isso justifica a importância de iniciar este artigo com a definição de deficiência, partindo do que afirma a Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência em seu artigo 1º:

> Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Note-se que não há menção à incapacidade para os atos da vida diária ou civil ou incapacidade para o trabalho nesse conceito de deficiência e nesse ponto se verifica a inovação na

concepção de quem é a pessoa com deficiência, como refere (LOPES, 2007)[1] em estudo sobre a Convenção antes mesmo da sua ratificação pelo Brasil:

> A base conceitual da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência é a mudança de paradigma da perspectiva médica e assistencial para a visão social com fundamento nos direitos humanos. Segundo o modelo médico, a deficiência é um problema do indivíduo e que deve ser curado. Para o modelo social, a deficiência é parte da diversidade humana, que em si não limita a pessoa. O que descapacita é o meio em que o indivíduo está inserido.

Na mesma linha da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, após longo processo legislativo, o Brasil chegou a outro importante marco normativo: a Lei Brasileira de Inclusão - LBI (BRASIL, 2015), também conhecida também como Estatuto da Pessoa com Deficiência que transcreve em seu artigo 2º o mesmo conceito de pessoa com deficiência, avançando no que tange ao tipo avaliação a ser feita, quando necessária, para constatação deficiência e o seu grau:

> Art. 2º
>
> ...
>
> § 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: (Vide Decreto nº 11.063, de 2022)
>
> I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
>
> II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
>
> III - a limitação no desempenho de atividades; e

1 LOPES, Laís Vanessa C. de Figueiredo. Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Nova Ferramenta de Inclusão. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 27, n. 95, p. [página inicial-final], dez. 2007. Edição temática: Direito da pessoa com deficiência. Coordenador: José Diogo Bastos Neto, p. 56

IV - a restrição de participação.

Em que pese a avaliação da deficiência não seja o ponto central deste estudo, a referência é importante para dar mais ênfase quanto aos critérios que devem ser observados para a definição da pessoa com deficiência e que leva em consideração muito mais que um diagnóstico médico, mas, deve se pautar nos impedimentos decorrentes da alteração nas funções do corpo para o desenvolvimento das atividades diárias, observando o meio em que essa pessoa vive e trabalha e quais as limitações que esse conjunto de fatores lhe impõe.

Mais do que a forma como se faz essa avaliação é importante atentar que a avaliação da deficiência não se faz apenas do ponto de vista médico e não está relacionada à incapacidade para o trabalho ou para a vida diária. É salutar atentar para isso, de forma que não se confundam os conceitos, como advertem (VAZ e SAVARIS, 2019)[2]:

> Portanto, é patente a diferença entre os dois conceitos. A incapacidade necessita da deficiência, e que esta impeça o regular exercício das atividades laborais, enquanto que a deficiência não pressupõe a incapacidade para estar presente.

A análise da deficiência vai muito além, portanto, da avaliação médica. É necessário observar os impedimentos nas funções e estruturas do corpo da pessoa, em interação com o meio onde vive, ou seja, com as barreiras existentes, sejam elas das mais diversas naturezas: urbanísticas, arquitetônicas (nos edifícios públicos ou privados), no transporte

2 VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antonio. Política pública assistencial à pessoa com deficiência: o benefício de prestação continuada – novas orientações jurisprudenciais. *In*: FERNANDES, Ana Paula; SANTOS, Roberto de Carvalho; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (coord.). **Direito previdenciário em tempos de crise**. Belo Horizonte: IEPREV, 2019, p. 207

(público ou privado), na comunicação e expressão que impossibilite a expressão e a informação, na atitude das pessoas que prejudiquem a participação social, tecnológica, entre outras.

Para a constatação da deficiência devem ser conjugados não apenas o meio em que a pessoa vive e as barreiras que enfrenta, mas, também a sua situação de vulnerabilidade ou precariedade econômica, a ensejar a proteção social e a dignidade da pessoa humana como direitos fundamentais definidos pela Constituição Brasileira, como refere (BITTENCOURT, 2019)[3]:

> A convenção acaba por reconhecer que a deficiência é um processo em evolução, mas que, contudo, deve ser sempre observado não apenas investigando o sujeito em si, mas, sobretudo, contextualizando o meio em que a Pessoa com Deficiências está inserida.
>
> [...]
>
> Não se pode perder de vista que, para o presente estudo, há que se levar em consideração a deficiência para fins de proteção em sistema de seguridade social. Logo, deve-se partir do pressuposto de que ele está colocado dentro da Constituição pátria como direito social e mais, dentro dos direitos tidos pelo estado brasileiro, na visão de Sarlet, não só como um direito fundamental, mas, certamente, como um daqueles direitos denominados "direitos humanos".

Em síntese, estas são as pessoas identificadas com deficiência que devem ser objeto de especial proteção social, não na forma de assistência, mas, de proteção integral, respeito à dignidade e garantia de inclusão efetiva na sociedade, no mercado de trabalho, na previdência social observada não apenas a igualdade formal, mas, também a igualdade material.

3 BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Alteridade Editora, 2019, p. 42

3. Inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho como respeito à igualdade e dignidade da pessoa humana

A Constituição Federal do Brasil ((BRASIL, 1988) trouxe de forma textual não apenas a necessidade de proteção, assistência e não discriminação das pessoas com deficiência, mas, também estabeleceu a sua inclusão no mercado de trabalho, em especial no serviço público, preconizando no artigo 37, VIII a reserva de percentual de cargos públicos para pessoas com deficiência, na forma da lei:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> [...]
>
> VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Essa determinação constitucional é reafirmada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2009) que traz um artigo dedicado a tratar exclusivamente do direito das pessoas com deficiência de serem inseridas no mercado de trabalho, lembrando que referida Convenção tem força de norma constitucional:

> Artigo 27
>
> Trabalho e emprego
>
> 1.Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados Partes salvaguardarão e promoverão a realização do direito ao trabalho, inclusive

> daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, adotando medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de, entre outros:

Relevante observar que há expressa garantia de trabalho para a pessoa com deficiência e, em verdade, não poderia ser diferente, na medida em que o trabalho é um direito social, considerado pela Constituição Federal como valor central da organização social, não apenas como uma forma de obtenção de renda para o sustento, mas, como um meio de identificação social, de realização pessoal e de contribuição para a coletividade, como se infere do artigo 193 da Constituição Federal (BRASIL, 199)[4].

E lado a lado ao reconhecimento do direito das pessoas com deficiência ao trabalho, segue a proteção social com a possibilidade de estabelecimento de condições diferenciadas para a concessão de aposentadoria das pessoas com deficiência, reconhecendo que devem ser inseridas no mercado de trabalho e também devem ter proteção previdenciária diferenciada, desejável em substituição a benefícios assistenciais.

Isso não ocorre ao acaso. A garantia de empregabilidade das pessoas com deficiência é essencial também na medida em que o trabalho é um direito da pessoa humana, como afirma (MEIRINHO, 2021)[5]:

> [...] O trabalho é um direito essencial da pessoa humana: por intermédio do trabalho aufere-se renda para a manutenção própria e das pessoas que dependem do trabalhador. Coletivamente, o trabalho é relevante para o desenvolvimento da sociedade, sob o aspecto da produção de riquezas. Sociologicamente, o trabalho cria uma identidade na sociedade relevante ao desenvolvimento individual e de grupo. O trabalho, enfim, faz parte do ser enquanto

4 Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

5 MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. **Trabalho decente e seguridade social**: o efeito cliquet e a construção do mínimo existencial beveridgiano. Curitiba: Alteridade Editora, 2021, p. 24

> indivíduo e do coletivo, enquanto noção de pertencimento.
>
> O pertencimento, por sua vez, se dá em múltiplas esferas: família, igreja, clube, empresa, sociedade. O sentimento de pertencimento é inerente ao ser humano.
>
> Outra afirmação precisa ser feita: a associação do trabalho à dignidade da pessoa humana tem suporte constitucional.
>
> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, logo em seu art. 1º colocou a dignidade da pessoa humana ao lado do valor social do trabalho, elevando esses valores a fundamentos da República.

E arremata o referido autor:

> A ausência de trabalho é, portanto, violação a um direito fundamental previsto expressamente na Carta Magna (art. 6º), mas também alçado à categoria de valor.
>
> A pessoa humana desprovida de trabalho equivale a alguém despido de meios básicos para a sobrevivência. O ser humano sem trabalho aproxima-se da indigência em um Estado sem proteção social.

Evidente a necessidade de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho e também na previdência social de forma indireta, como meio de trazer dignidade e também igualdade, não apenas igualdade formal, mas, igualdade material, como afirmam (RAGAZZI e ARAÚJO, 2007)[6] em trabalho acerca da Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência:

> [...] no ingresso por concursos públicos, na contratação da empresa privada, em qualquer situação, deve estar presente a igualdade, como aplicação adequada do princípio para tal situação. Ao lado da igualdade formal, ou seja, a igualdade perante a lei, encontraremos a igualdade material, a forma que o constituinte entendeu de

6 RAGAZZI, José Luiz; ARAUJO, Luiz Alberto David. A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 27, n. 95, p. [página inicial-final], dez. 2007. Edição temática: Direito da pessoa com deficiência. Coordenador: José Diogo Bastos Neto, p. 44

> prestigiar grupos vulneráveis que já vinham discriminados há décadas, permitindo que o Estado tivesse a oportunidade de começar a diminuir a omissão, durante anos, de manter e corroborar com o processo de exclusão. Assim, encontraremos as vagas reservadas para os concursos públicos, forma que se encontrou para permitir, via concurso público, o ingresso de grupos de pessoas que, embora tenham conseguido aprovação no concurso, não tiveram sucesso na classificação.

Disso se extrai a necessidade de possibilitar às pessoas com deficiência o exercício desse direito fundamental que leva também à dignidade através do trabalho, incumbindo ao Poder Público adotar medidas apropriadas para, entre outros, proibir a discriminação baseada na deficiência, proteger os direitos das pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais pessoas, empregar pessoas com deficiência no setor público, assegurar que adaptações razoáveis sejam feitas para pessoas com deficiência no local de trabalho.

Não é suficiente para o atendimento da norma constitucional garantir percentual de vagas para as pessoas com deficiência no serviço público, é essencial que sejam dadas condições para possam acessar os empregos e os cargos públicos e, também, exercer as atribuições em igualdade de condições com os demais trabalhadores, inclusive com as adaptações razoáveis necessárias.

Evidente que essas adaptações devem ser razoáveis, conforme traz definido o artigo 2º da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2009)

> Adaptação razoável" significa as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades

> com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Verifica-se, pois, que não basta que o Poder Público franqueie às pessoas com deficiência a reserva de percentual de cargos, mas, a obrigação da Administração Pública vai além e deve assegurar a efetiva inserção das pessoas no serviço público com as adaptações razoáveis, permitindo que não apenas tenham um cargo garantido, mas, que possam realmente trabalhar, se desenvolver e se integrar socialmente.

Se por um lado a inserção das pessoas com deficiência e a facilitação da jornada de trabalho dos trabalhadores com filhos deficientes pode parecer um ônus excessivo à Administração Pública, é importante olhar sob outro ponto de vista: as adaptações razoáveis no ambiente de trabalho implicam em reduzir afastamentos para tratamento de saúde, aposentadorias por incapacidade permanente precoces, redução na concessão de benefícios assistenciais e, atendem à satisfação do trabalhador que se empenhará mais para o desenvolvimento do seu trabalho, trazendo maior eficiência ao serviço público.

Nesse sentido, tem lugar como uma adaptação razoável, a concessão de horário especial ao servidor com deficiência e àquele que tem filhos deficientes, como garantia de dignidade dessa pessoa e também como ferramenta de retenção de talentos, de promoção efetiva da igualdade daqueles que, apesar de enfrentarem diversas barreiras, têm o direito de desempenhar uma atividade laboral e se integrar à sociedade.

4. A decisão do STF no Tema 1097 e a aplicação analógica da Lei 8112/90

A redução da jornada sem redução de vencimentos para o servidor com deficiência e, também, para o servidor que tem filho, cônjuge

ou dependente com deficiência, não é um benefício financeiro deferido pela Administração Pública em favor do servidor, mas, uma medida de acessibilidade das pessoas com deficiência para que tenham efetiva participação na sociedade, de forma produtiva, com uma adaptação razoável que não onere excessivamente o Poder Público como ocorreria com afastamentos médicos e aposentadorias precoces que podem ser evitadas com melhores condições para o trabalho.

Esse foi um direito previsto inicialmente no Estatuto dos Servidores Públicos Federais, inserido em complemento a dispositivo que garante a concessão de horário especial a servidor estudante, repetido em diversos estatutos de servidores públicos:

> **Art. 98.** Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.
>
> **§ 1º** Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho. (Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
>
> **§ 2º** Também será concedido horário especial ao servidor portador de deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)
>
> **§ 3º** As disposições constantes do § 2º são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência. (Redação dada pela Lei nº 13.370, de 2016)

Diante da relevância da questão e a da omissão da legislação dos demais entes federativos, a questão foi submetida à análise do Supremo Tribunal Federal que no julgamento do Tema 1097 onde foi fixada tese que determina a aplicação cogente desse dispositivo aos entes federati-

vos que não regulamentarem a matéria:

> **Tema 1097 - Possibilidade de redução da jornada de trabalho do servidor público que tenha filho ou dependente portador de deficiência.**
>
> Recurso extraordinário em que se discute, à luz da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada nos termos do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal, a possibilidade de redução da carga horária de servidor público que tenha filho ou dependente portador de deficiência quando inexistente previsão legal de tal benefício.
>
> Tese:
>
> Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, § 2° e § 3°, da Lei 8.112/1990. (Relator(a): MIN. RICARDO LEWANDOWSKI - *Leading Case* - RE 1237867)[7]

A decisão adotada pelo Superior Tribunal de Justiça encontra fundamento, precisamente, nos preceitos constitucionais e nas disposições estabelecidas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, os quais foram previamente examinados nos tópicos antecedentes deste estudo e que orientam a interpretação protetiva conferida pelo Tribunal.

E no que tange aos filhos dos servidores com deficiência, igual-

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.237.867/SP**. Tema 1097: Reserva de lei complementar para a instituição de critérios de aferição de renda para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 21 set. 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 240, divulgado em 1 out. 2020

mente a base para o reconhecimento do direito está na proteção integral e prioritária à criança e ao adolescente, reafirmada no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei **nº 8069/90).**

A partir desse julgamento, a garantia antes conferida apenas aos servidores públicos federais com deficiência e aos servidores públicos federais com filhos, cônjuge ou dependentes com deficiência, passou a ser direito dos demais servidores públicos, independentemente da regulamentação própria e específica, que não desobrigou os entes federativos de observar esse direito,

Servidores desatendidos passaram a promover ações judiciais individualmente em busca do direito. Logo, s**ão incontáveis as decisões judiciais nos tribunais pátrios a respeito da questão e que de modo geral determinam a aplicação** do que estabelece o artigo 98 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais, conforme definiu o Supremo Tribunal Federal, divergindo no que tange ao percentual de redução da jornada de trabalho e sendo convergentes em condicionar o deferimento da redução a uma avaliação pericial, como se constata em recentes decisões proferidas no Tribunal de Justiça de São Paulo: Processo nº 1016281-92.2024.8.26.0577. Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público. Relator (a): Tania Ahualli. Data do julgamento: 11/08/2025 e Processo nº 1054875-18.2023.8.26.0576. Órgão Julgador: 4ª Turma Recursal de Fazenda Pública. Relator (a): Fábio Fresca. Data do julgamento: 26/03/2025.

Para ilustração destaca-se decisão proferida em recurso de agravo de instrumento no Tribunal de Justiça do Pará, em que se debate o percentual da jornada a ser reduzida, considerando a ausência de regulamentação específica:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. FI-

LHO COM DEFICIÊNCIA. REDUÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO. TEMA 1.097 DO STF. PROVIMENTO PARCIAL. I. CASO EM EXAME Agravo de instrumento interposto por servidora pública municipal contra decisão que concedeu parcialmente a tutela de urgência para redução de sua carga horária em 1 (uma) hora diária, sem prejuízo da remuneração, com fundamento no Tema 1.097 da repercussão geral do STF. A agravante pleiteia a redução de 50% da jornada semanal, sem necessidade de compensação, a fim de atender às necessidades do filho com deficiência. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO A questão em discussão consiste em definir o percentual de redução da jornada de trabalho da servidora pública municipal com filho com deficiência, à luz do Tema 1.097 do STF e do art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.112/1990. III. RAZÕES DE DECIDIR O art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.112/1990 garante o direito a horário especial, sem necessidade de compensação, ao servidor com deficiência ou que possua dependente com deficiência, desde que comprovada a necessidade. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.097 de repercussão geral, estendeu a aplicação dos §§ 2º e 3º do art. 98 da Lei nº 8.112/1990 aos servidores públicos estaduais e municipais. A norma legal não fixa percentual específico de redução da jornada, condicionando apenas à comprovação da necessidade por junta médica oficial e à análise de compatibilidade com o serviço público. Considerando o princípio da razoabilidade e a ausência de laudo técnico detalhado nos autos, a redução de 25% da jornada semanal (de 40 para 30 horas) mostra-se medida intermediária viável, preservando o interesse público e os direitos da servidora, até a produção de estudo social mais aprofundado. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso provido parcialmente. Tese de julgamento: O servidor público com filho com deficiência tem direito à jornada especial de trabalho, sem redução de vencimentos e sem necessidade de compensação, desde que comprovada a necessidade. A fixação do percentual de redução da jornada deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, podendo ser fixada medida provisória até a produção de laudo técnico que fundamente decisão definitiva. Dispositivos relevantes citados: Lei nº 8.112/1990, art. 98, §§ 2º e 3º. Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 1.097 da Repercussão Geral. (TJPA. Acórdão. Processo nº 0817497-90.2024.8.14.0000. Órgão Julgador: 2ª Turma de Direito Público. Relator (a): Lu-

zia Nadja Guimaraes Nascimento. Data do julgamento: 06/04/2025.)

Nota-se que a ausência de lei local não impede o exercício de um direito fundamental, de forma que sobretudo após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, mostra-se conveniente que os entes públicos procedam à regulamentação desse direito para que cumpram os ditames constitucionais, com a responsabilidade social que lhes é inerente e assegurem o direito às pessoas com deficiência, como parte da política de inclusão.

Vale notar também que a política de inclusão das pessoas com deficiência, assim também dos servidores públicos e a facilitação do trabalho dos servidores públicos que têm filhos ou outros dependentes com deficiência deve ser entendida como medida de redução de desigualdades, um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) construídos após intensa consulta pública mundial, na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, com propósitos ambiciosos e transformadores, com grande foco nas pessoas mais vulneráveis.

5. Panorama da regulamentação no Estado de São Paulo e alguns municípios

Por tudo o que se apresentou até aqui, forçoso concluir que o direito ao horário especial ou redução da jornada de trabalho para o servidor com deficiência e também para o servidor com filho, cônjuge ou dependente com deficiência decorre de garantias constitucionais de igualdade, de acesso ao mercado de trabalho e, sobretudo, do direito à adaptação razoável para o exercício do trabalho e não pode mais ser negado.

Logo, muitos entes federativos vêm procedendo à regulamentação desse direito para a concreta aplicação do quanto decidido pelo

Supremo Tribunal Federal, o que passa a ser analisado a seguir com o apontamento das variáveis possíveis nessa regulamentação.

Poder-se-ia indagar: a regulamentação desse direito dos servidores públicos é uma forma de estimular o exercício desse benefício? Isso implicaria em maior ônus para a Administração Pública?

Tal como o acesso das pessoas com deficiência ao trabalho, à assistência, à proteção integral e à adaptação das condições de trabalho para dar efetividade a esse direito é uma responsabilidade e um dever do Poder Público e, além disso, representa o respeito ao direito das pessoas com deficiência e daqueles que têm filhos ou dependentes com deficiência.

Não se pode olvidar que a Administração Pública está sujeita ao princípio da legalidade estrita e, como tal deve obediência às normas constitucionais e preceitos dela decorrentes.

Destarte, a não regulamentação será apenas uma forma de protelar o reconhecimento do direito pois, como já visto, as decisões judiciais no sentido de conferir essa garantia àqueles que buscam tutela perante o Poder Judiciário são favoráveis à tutela do direito, o que conduz à iniciativa louvável dos entes federativos procederem à aprovação de Decretos que têm como condão disciplinar o direito.

E não apenas têm esses atributos, mas, podem propiciar ao ente público a organização do seu quadro de servidores com observância das suas peculiaridades (tamanho do município, planos de carreiras de servidores, regime previdenciário, entre outros).

No Estado de São Paulo, apresentado aqui a título exemplificativo, o Decreto Estadual nº 69.045, de 14 de novembro de 2024[8]. Merece

8 SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 69.045, de 14 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a concessão de horário especial aos servidores, em decorrência da deci-

destaque o artigo 2º da norma que delineia os percentuais de redução com detalhes que não se encontram na regra matriz – Estatuto dos Servidores Públicos Federais:

> **Artigo 2° -** O horário especial de que trata este decreto consistirá na adoção das seguintes modalidades:
>
> I - redução da jornada de trabalho semanal de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento);
>
> II - estabelecimento, ao servidor do órgão ou entidade que adotar as disposições do Decreto n° 62.648, de 27 de junho de 2017, da prestação de jornada laboral mediante teletrabalho, com obrigação de comparecer ao seu órgão ou entidade de lotação, no mínimo, a cada 15 (quinze) dias, para reunião com superiores e cumprimento de eventuais obrigações presenciais;
>
> III - exceção do disposto no "caput" e no § 1° do artigo 3° do Decreto n° 52.054, de 14 de agosto de 2007, para autorizar o cumprimento da jornada de trabalho em faixa horária diversa daquelas previstas em tal artigo, desde que dessa autorização não fique caracterizado trabalho a ser remunerado por adicional noturno.
>
> ***§ 1° -*** Para os servidores sujeitos a jornadas de trabalho inferiores a 30 (trinta) horas semanais, a concessão do horário especial não poderá resultar em redução superior a 20% (vinte por cento) da jornada.
>
> ***§ 2° -*** As modalidades de horário especial referidas neste artigo poderão ser concedidas de modo alternativo ou cumulativo, conforme a necessidade.
>
> ***§ 3° -*** As modalidades de horário especial de que tratam os incisos II e III deste artigo terão o seu deferimento condicionado à ausência de prejuízo ao serviço, conforme manifestação da chefia imediata do servidor.
>
> ***§ 4° -*** Se houver mais de uma pessoa abrangida pelos §§ 1° e 2° do artigo 1°, a redução da jornada de trabalho referida neste artigo poderá ser de até:
>
> 1. 50% (cinquenta por cento), na hipótese do inciso I deste artigo;

são proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n° 1.097 da Repercussão Geral. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2024/decreto-69045-14.11.2024.html. Acesso em: 7.mar.2026

> 2. 35% (trinta e cinco por cento), na hipótese do § 1° deste artigo.

Interessante notar que a norma faculta a redução da jornada de trabalho em percentuais de 10% a 30% e traz um limitador em relação àquele que trabalha com uma jornada menor (30 horas), de tal modo que a regulamentação feita pelo Estado de São Paulo promove uma limitação razoável na adaptação do horário de trabalho, seguindo o que vinha decidindo o Tribunal de Justiça de São Paulo, não obstante os pedidos de redução de até 50%[9].

Para além disso, faculta alternativamente o desenvolvimento das atividades em regime de teletrabalho com o comparecimento ao seu órgão ou entidade de lotação, no mínimo, a cada 15 (quinze) dias, para reunião com superiores e cumprimento de eventuais obrigações presenciais.

Estabelece, pois, uma alternativa para a efetiva redução da jornada de trabalho, com o desenvolvimento das atividades laborais a distância que pode ter efeitos mais benéficos para os servidores e também para o serviço público.

Já o município de São Paulo, foi mais benevolente com a possibilidade de redução da jornada de trabalho em até 50% com base no Decreto nº 62.835 de 11 de Outubro de 2023:

> Art. 4º Observados os critérios definidos em regulamento expedido pela Coordenadoria de Gestão de Saúde do Servidor – COGESS, da Secretaria Municipal de Gestão, o horário especial de tra-

9 Processo nº 1001284-67.2024.8.26.0266. Órgão Julgador: 1ª Turma Recursal de Fazenda Pública. Relator (a): José Evandro Mello Costa. Data do julgamento: 29/05/2025. Processo nº 1005049-55.2022.8.26.0318. Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público. Relator (a): Luís Francisco Aguilar Cortez. Data de publicação: 24/04/2023.

> balho compreenderá a redução em 10% (dez por cento), 20% (vinte por cento), 30% (trinta por cento), 40% (quarenta por cento) ou 50% (cinquenta por cento) da jornada de trabalho semanal a que estiver submetido o servidor ou servidora.

Na contramão, o município de Campinas estabeleceu por meio de Lei 511, de 20 de dezembro de 2024 a redução da jornada de trabalho dos servidores com deficiência e daqueles que têm dependentes com deficiência em apenas 16,6%, porém, esse dispositivo foi suspenso liminarmente por decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na ADI nº 2368736-89.2025.8.26.0000[10] considerando que o ato normativo estabelece teto rígido que, a priori, parece destoar da necessidade de avaliação individualizada do caso concreto e das necessidades específicas do servidor ou de seu dependente.

Outros municípios, inclusive, já em data anterior ao julgamento do Tema 1097 no Supremo Tribunal Federal já reconheciam o direito dos servidores com filhos ou dependentes deficientes reduzir a jornada de trabalho, como é o caso de Santos[11] e Jundiaí[12].

Uma análise, ainda que superficial dos atos normativos acima

10 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2368736-89.2025.8.26.0000**. Relator: MARCIA DALLA DÉA BARONE. São Paulo, 2025. Disponível em: d875fdb97011116acd9d566d6071c880.pdf. Acesso em: 7 mar. 2026

11 SANTOS. **Lei Complementar 872, de 30 de dezembro de 2014**Dispõe sobre redução de jornada de trabalho de servidor responsável por pessoa deficiente, e dá outras providências. (Revogada pela lei complementar nº 1.091, de 06 de janeiro de 2020) Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fegov.santos.sp.gov.br%2Flegis%2Fdocuments%2F5215%2Fview&wdOrigin=BROWSELINK. Acesso em: 7.mar.2026

12 JUNDIAÍ. **Lei 8834, de 20 de setembro de 2017.** Reduz a jornada de trabalho do servidor público do qual seja dependente pessoa com deficiência. Disponível em https://jundiai.sp.gov.br/administracao-e-gestao-de-pessoas/wp-content/uploads/sites/16/2017/09/8-8342017-reducao-de-carga-horaria1.pdf. Acesso em: 7.mar.2026.

apresentados apenas para exemplificar, permite concluir que a administração pode por meio da regulamentação fixar o percentual de redução (mínimo e máximo) evitando que o servidor busque a guarida do seu direito perante o Poder Judiciário, sujeitando-se a Administração a essa decisão. Mas, é claro que deve fazer isso com razoabilidade, sob pena de invalidade.

A regulamentação também deixa sob o crivo da administração a avaliação pericial e a dimensão da necessidade maior ou menor da redução da jornada de trabalho, sendo recomendável e observado em algumas normas a reavaliação periódica, especialmente em casos de deficiências cujas necessidades de acompanhamento podem oscilar ao longo do tempo (como algumas condições do espectro autista).

E todos os elementos que vão sendo colhidos pela Administração com a concessão do horário especial e as perícias podem ser utilizadas para a organização do sistema de saúde e do regime de previdência dos servidores, atentando-se para o direito dos servidores à aposentadoria em razão da deficiência.

Conclui-se, pois, que a regulamentação e o reconhecimento do direito do servidor com deficiência ou com dependentes com deficiência permite a organização da Administração e demonstra também o respeito pelo direito dos seus servidores, o respeito à dignidade e a valorização daquele que apesar das barreiras para o desenvolvimento de uma atividade laborativa, se empenha, se dedica ao serviço público.

6. **Considerações finais**

O reconhecimento do horário especial para servidores com deficiência ou com dependentes nessa condição deve ser compreendido não como uma benesse administrativa, mas como um direito social fundamental, umbilicalmente ligado aos princípios da dignidade da pessoa

humana e da isonomia material. Sob a ótica do Direito Previdenciário e Social, essa medida constitui uma ação afirmativa necessária para compensar as barreiras impostas por um ambiente de trabalho que, historicamente, não foi projetado para a diversidade funcional.

A efetividade desse direito e a real inclusão do deficiente no mercado de trabalho dependem da aplicação do conceito de adaptação razoável. Conforme preceitua a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a administração pública deve promover as modificações e os ajustes necessários que não acarretem um **ônus indevido ou excessivo** ao ente público. Esse equilíbrio é alcançado através da análise do caso concreto, partindo de uma perícia biopsicossocial e enquadramento na regulamentação legal.

Do ponto de vista da Administração o reconhecimento e a regulamentação desse direito permitem que o servidor permaneça ativo (mitigando o desgaste físico e mental do servidor, as licenças médicas prolongadas e, em última instância, as aposentadorias por incapacidade permanente) e socialmente incluído, sem comprometer o atendimento interesse público. A regulamentação do horário especial é um instrumento que harmoniza a proteção social com a sustentabilidade da gestão pública, assegurando que a inclusão seja um processo viável, justo e transformador para a estrutura estatal moderna.

Sob a ótica da proteção social, a medida assegura a dignidade da pessoa com deficiência ao permitir que o servidor concilie suas atribuições públicas com as terapias e cuidados indispensáveis à sua autonomia ou de seus dependentes.

Afinal, debruçar-se sobre o direito da pessoa com deficiência não é apenas um exercício jurídico de interpretação de normas, mas um ato de humanidade que convoca todos a refletir sobre ações de justiça social,

de integração e humanidade com o próximo e com o bem-estar de todos**.**

Referências

BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Alteridade Editora, 2019

BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1990

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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.237.867/SP**. Tema 1097: Reserva de lei complementar para a

instituição de critérios de aferição de renda para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 21 set. 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 240, divulgado em 1 out. 2020

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal (STF).** Recurso Extraordinário nº 1.237.096 (Tema 1097 da Repercussão Geral). Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 19/12/2022.

JUNDIAÍ. **Lei 8834, de 20 de setembro de 2017.** Reduz a jornada de trabalho do servidor público do qual seja dependente pessoa com deficiência. Disponível em https://jundiai.sp.gov.br/administracao-e-gestao-de-pessoas/wp-content/uploads/sites/16/2017/09/8-8342017-reducao-de-carga-horaria1.pdf. Acesso em: 7.mar.2026.

LOPES, Laís Vanessa C. de Figueiredo. Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Nova Ferramenta de Inclusão. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 27, n. 95, p. 56-64, dez. 2007. Edição temática: Direito da pessoa com deficiência. Coordenador: José Diogo Bastos Neto, p. 56-64

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna. **Trabalho decente e seguridade social**: o efeito *cliquet* e a construção do mínimo existencial beveridgiano. Curitiba: Alteridade Editora, 2021

RAGAZZI, José Luiz; ARAUJO, Luiz Alberto David. A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 27, n. 95, p. 42-55, dez. 2007. Edição temática: Direito da pessoa com deficiência. Coordenador: José Diogo Bastos Neto, p. 42-55

SANTOS. **Lei complementar 872, de 30 de dezembro de 2014**Dispõe

sobre redução de jornada de trabalho de servidor responsável por pessoa deficiente, e dá outras providências. (Revogada pela lei complementar nº 1.091, de 06 de janeiro de 2020) Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fegov.santos.sp.gov.br%2Flegis%2Fdocuments%2F5215%2Fview&wdOrigin=BROWSELINK Acesso em: 7.mar.2026

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2368736-89.2025.8.26.0000**. Relator: MARCIA DALLA DÉA BARONE. São Paulo, 2025. Disponível em: d875fdb97011116acd9d-566d6071c880.pdf. Acesso em: 7 mar. 2026

VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antonio. Política pública assistencial à pessoa com deficiência: o benefício de prestação continuada – novas orientações jurisprudenciais. *In*: FERNANDES, Ana Paula; SANTOS, Roberto de Carvalho; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio (coord.). **Direito previdenciário em tempos de crise**. Belo Horizonte: IEPREV, 2019

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

15

Trajetória dos Investimentos e as Resoluções

O capítulo reconstrói a trajetória normativa dos investimentos dos RPPS a partir das sucessivas resoluções do CMN, mostrando a passagem de um modelo inicial mais pontual e casuístico (fins dos anos 1990) para um marco regulatório mais sistêmico, técnico e orientado à gestão de riscos, no qual limites prudenciais, política de investimentos, transparência e responsabilidade decisória vão sendo progressivamente refinados. Nesse percurso, o texto destaca a inflexão trazida pela agenda de governança (com exigências de controles, processos e qualificação) e como ela passou a funcionar como "chave de acesso" à diversificação, culminando na Resolução CMN nº 5.272/2025 (vigência a partir de 2026), que se alinha ao novo arcabouço de fundos (CVM 175), amplia deveres de formalização e transparência, mas é criticada por vincular o acesso a classes de ativos ao nível de certificação/Pró-Gestão, com potencial de restringir a diversificação — sobretudo para RPPS menores — e tensionar o atingimento de metas atuariais; ao final, conecta essa evolução à profissionalização via certificações específicas e ao Pró-Gestão como instrumentos de redução de riscos operacionais e melhora da tomada de decisão.

ROSA, Marcelo Vizioli; FIGUEIREDO, João Carlos. **Trajetória dos Investimentos e as Resoluções.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 498-513. ISBN 978-65-979127-0-4.

.

Marcelo Vizioli Rosa

Marcelo Vizioli Rosa é gestor de recursos, ocupa o cargo de Diretor de Administração Financeira no Iprejun, onde é responsável pela equipe de credenciamento, análise de investimentos e contabilidade, além de atuar como membro do Comitê. É economista de formação, com pós-graduação em Gestão Empresarial e especialização pela FGV. Possui certificações profissionais específicas para o Regime Próprio de Previdência Social (CP RPPS CGINV III e DIRIG I).

João Carlos Figueiredo

Advogado formado pela Faculdade de Direito "Padre Anchieta" de Jundiaí, em 1985. Assessor de Investimentos, certificado pela Ancord, desde 2010. Presidente do Iprejun de jan/2003 a mar/2010 de agosto 2017 até dezembro/24. Ex - Presidente da Apeprem – Associação Paulista de Previdência do Estado e dos Municípios de 2005 a 2009. Presidente da Abipem – Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais, de 2006 a 2008 e desde 2018 até a presente data. Membro titular do Conaprev – Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social desde 2018. Membro titular do CNRPPS – Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social desde 2020. Participou dos Conselhos de Gestão de Recursos de Terceiros, de Serviços Qualificados e de Ofertas Públicas da Anbima de 2020 a 2024.

Trajetória dos Investimentos e as Resoluções

INTRODUÇÃO

A previdência, em sua essência, é um sistema de proteção social destinado a assegurar renda ao trabalhador quando ele perde sua capacidade laboral, seja por idade, invalidez, tempo de contribuição ou outros eventos previstos em lei. No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), essa definição precisa orientar todas as decisões da gestão, especialmente no que diz respeito ao uso e à proteção dos recursos previdenciários. Administrar um RPPS significa garantir que o patrimônio acumulado hoje seja suficiente para honrar os compromissos futuros, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial e assegurando que cada ação esteja alinhada à finalidade maior da previdência: oferecer segurança e estabilidade aos servidores quando mais precisarem.

As resoluções e leis desempenham um papel essencial na organização e no funcionamento, pois estabelecem diretrizes claras, definem responsabilidades e criam padrões mínimos de conduta e gestão. No contexto previdenciário, elas garantem que decisões sejam tomadas com base em critérios técnicos, transparentes e alinhados ao interesse coletivo, evitando improvisações que possam comprometer a segurança jurídica e a sustentabilidade do regime. Ao oferecerem um arcabouço normativo sólido, essas normas funcionam como instrumentos de proteção tanto para os gestores quanto para os segurados, assegurando que a administração siga caminhos seguros, coerentes e orientados ao cumprimento da finalidade pública.

A partir dessa compreensão, torna-se fundamental aprofundar a análise sobre as resoluções de investimentos que orientam a aplicação dos recursos dos RPPS, pois elas representam um dos pilares mais sensíveis e

estratégicos da gestão previdenciária. Essas normas não surgem de forma aleatória, são resultado de um processo histórico de aprimoramento institucional, construído para garantir que o patrimônio previdenciário seja aplicado com segurança, responsabilidade e foco no longo prazo. As resoluções definem limites, critérios, tipos de ativos permitidos, níveis de risco aceitáveis e exigências de governança, funcionando como um verdadeiro mapa que orienta o gestor na tomada de decisões financeiras. Sua principal função é assegurar que cada investimento realizado esteja alinhado à natureza previdenciária dos recursos, que são públicos, vinculados e destinados a garantir benefícios futuros, evitando exposições indevidas e preservando a solvência do regime. Ao compreender a evolução, o propósito e a estrutura dessas resoluções, é possível perceber como elas se conectam diretamente à missão maior do RPPS que é proteger o servidor e garantir a continuidade da proteção social ao longo do tempo.

A HISTÓRIA DAS RESOLUÇÕES.

A evolução das resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre investimentos dos RPPS mostra um movimento contínuo de aperfeiçoamento, saindo de normas pontuais e mais restritas para um marco regulatório mais abrangente, técnico e orientado à gestão de riscos.

As Resoluções CMN nº 2.651/1999, 2.652/1999 e 2.661/1999 surgiram em um contexto inicial de organização dos fundos com finalidade previdenciária, tratando de temas específicos como a utilização de ações de empresas estatais em programas de desestatização e sua vinculação a fundos previdenciários, além de ajustes operacionais nessas operações. Eram normas ainda muito focadas em situações particulares, sem uma estrutura completa de diretrizes de investimentos para todo o conjunto

dos RPPS.

Com a Resolução CMN nº 3.244/2004, há um passo importante de consolidação e revogação de regras anteriores, reorganizando o tratamento dado aos fundos com finalidade previdenciária e preparando o terreno para uma regulamentação mais sistêmica. Em seguida, a Resolução CMN nº 3.506/2007 aprofunda a disciplina dos investimentos, trazendo maior detalhamento sobre limites, tipos de ativos e critérios prudenciais, já com uma preocupação mais clara com segurança e aderência à Lei nº 9.717/1998, que determina que os recursos dos RPPS sigam diretrizes do CMN.

A grande virada ocorre com a Resolução CMN nº 3.790/2009, que se torna, por muitos anos, a principal referência para os investimentos dos RPPS. Ela estrutura de forma mais clara as classes de ativos, define limites por segmento, reforça a necessidade de políticas de investimentos e introduz uma visão mais moderna de diversificação e prudência. A Resolução CMN nº 3.922/2010 vem na sequência para ajustar e complementar pontos da 3.790/2009, refinando limites e critérios, à medida que a experiência prática dos regimes e a supervisão federal apontavam necessidades de aperfeiçoamento. Ela soma ao mercado dos RPPS os fundos indexados ao IMA, tão desconhecidos dos gestores de investimentos, a ponto de no mercado, a época, existem apenas 6 fundos como tal.

A Resolução CMN nº 4.695/2018 marca um novo patamar ao incorporar de forma mais explícita a agenda de governança, gestão de riscos e liquidez. Ela exige maior qualificação dos gestores, reforça controles internos, incentiva metodologias de análise de risco e, em contrapartida, amplia possibilidades de diversificação, como investimentos no exterior e em determinados fundos mais sofisticados, sempre condicionados a níveis mais elevados de governança. A lógica passa a ser clara: quanto

melhor a estrutura de gestão e controle do RPPS, maior a flexibilidade de investimento, sempre garantindo uma carteira mínima a todos os RPPS

A Resolução CMN nº 4.963/2021 substitui e atualiza o marco anterior, reorganizando a classificação dos ativos, ajustando limites prudenciais e alinhando a regulamentação às mudanças do mercado financeiro e às exigências de responsabilidade fiscal. Ela consolida aprendizados da década anterior, simplifica alguns dispositivos e reforça a coerência com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei nº 9.717/1998, mantendo o foco em segurança, liquidez e rentabilidade compatível com os compromissos atuariais. Ela abandona os fundos indexados e se alinha aos fundos descritos na Resolução ICVM 555, aproximando os RPPS os demais gestores institucionais e abrindo um leque maior de índices, garantindo a diversificação.

Por fim, a Resolução CMN nº 5.272/2025 representa a etapa mais recente dessa trajetória, revogando a 4.963/2021 e inaugurando um novo marco regulatório a partir de 2026. Ela atualiza a estrutura de tipos de ativos, redefine limites prudenciais, aprofunda a abordagem de gestão de riscos e dá mais clareza às exigências para elaboração e execução da Política de Investimentos dos RPPS.

Mais do que criar regras novas, essa resolução consolida a evolução histórica, sai-se de normas fragmentadas e casuísticas, no fim dos anos 1990, para um sistema integrado de regulação que busca proteger os recursos previdenciários, fortalecer a governança e garantir que cada decisão de investimento esteja alinhada à essência da previdência. Todavia, peca por tirar dos RPPS um pacote mínimo de investimentos, deixando ao largo cerca de 1800 RPPS, ferindo o conceito de diversificação que sempre foi a base da boa gestão de ativos. Fechando as portas, trouxe uma trava ao mercado e criou um caos para RPPS, Assets Independen-

tes e fundos criados para diminuir o custo dos investimentos dos RPPS, quer sejam em fundos de investimentos, quer sejam em títulos públicos ou privador.

AS RESOLUÇÕES E A INTRODUÇÃO DA GOVERNANÇA.

A incorporação de práticas de governança aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) representa um dos avanços mais significativos na trajetória de profissionalização e fortalecimento desses sistemas. A governança trouxe uma mudança de paradigma: deixou-se de enxergar o RPPS apenas como um setor administrativo e passou-se a tratá-lo como uma instituição que exige planejamento estratégico, controles internos robustos, transparência e responsabilidade técnica. Esse movimento elevou o padrão de gestão, ampliou a confiança dos segurados e reforçou a credibilidade dos regimes perante órgãos de controle e a sociedade.

Esse movimento ganhou força justamente porque as resoluções do CMN da 3.506/2007 até a mais recente 5.272/2025, passaram a exigir não apenas limites de investimento, mas também, qualidade na gestão, processos formais e responsabilidade técnica. Cada nova norma elevou o padrão mínimo de governança, transformando profundamente a forma como os regimes administram seus recursos.

A Resolução 3.506/2007 foi o primeiro passo ao introduzir a necessidade de políticas de investimento estruturadas e limites mais claros, o que obrigou os RPPS a adotarem processos formais de planejamento. A 3.790/2009 ampliou esse movimento ao exigir maior transparência, definição de estratégias e acompanhamento sistemático dos investimentos, fortalecendo o papel dos conselhos e da gestão técnica. Com a 3.922/2010, a governança ganhou mais precisão: critérios de elegibilidade, classificação de risco e controles internos passaram a ser indispen-

sáveis para acessar determinados ativos.

O salto mais expressivo veio com a Resolução 4.695/2018, que vinculou diretamente a qualidade da governança à possibilidade de diversificação. Quanto mais estruturado o RPPS com controles internos, gestão de riscos, capacitação e segregação de funções, maior o acesso a ativos sofisticados, como fundos estruturados e investimentos no exterior. Essa lógica consolidou a ideia de que governança não é burocracia, mas sim um mecanismo de proteção do patrimônio previdenciário.

A Resolução 4.963/2021 reforçou essa abordagem ao reorganizar a classificação dos ativos e exigir maior coerência entre política de investimentos, perfil atuarial e capacidade de gestão. Já a Resolução 5.272/2025 levou a governança a um novo patamar, alinhando os RPPS ao marco moderno dos fundos de investimento trazidos pela resolução CVM nº 175/2022, ampliando exigências de gestão de riscos, formalização de processos, transparência e qualificação técnica. Ela deixa claro que regimes com governança robusta podem acessar uma gama mais ampla e sofisticada de investimentos, enquanto regimes frágeis devem operar com maior prudência.

Mas pecou a medir a capacidade dos gestores dos investimentos ao nível do pró-gestão do ente, onde a capacidade de decisão dos gestores, via certificação institucional, foi substituída por programa de gestão, com pouquíssimos temas ligados aos investimentos.

Assim, ao longo das últimas duas décadas, as resoluções do CMN transformaram a governança em um pilar estruturante dos RPPS. O que antes era visto como um conjunto de boas práticas tornou-se um requisito indispensável para proteger os recursos previdenciários, garantir sustentabilidade atuarial e assegurar que cada decisão seja tomada com técnica, responsabilidade e foco no longo prazo.

PRÓ-GESTÃO E AS CERTIFICAÇÕES E O IMPACTO NOS INVESTIMENTOS.

A necessidade de profissionalização da gestão dos RPPS, especialmente no que se refere à administração de recursos, tornou-se evidente ao longo dos anos. Durante muito tempo, muitas pessoas que atuavam nos regimes próprios não possuíam o conhecimento técnico necessário para desempenhar adequadamente suas funções, seja na concessão de benefícios, na administração do regime ou na gestão dos investimentos. Essa falta de capacitação resultou, em diversas situações, em prejuízos significativos aos RPPS, sobretudo quando analisados investimentos diretos ou indiretos que ocasionaram perdas financeiras e comprometeram recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados. Entre 2010 e 2013 a gama de investimentos tidos como "estressados" minou muitos recursos dos RPPS, o que tornou necessária a alteração regulamentar, com a criação de estruturas vinculadas aos níveis S1 a S3 do BCB, o que fulminou a indústria da fraude, ligada aos fundos de investimentos.

Diante desse cenário, surgiu a obrigatoriedade das certificações e a instituição do Pró-Gestão. No campo específico dos investimentos, inicialmente os RPPS utilizavam certificações comuns ao mercado financeiro, emitidas por entidades como ANBIMA e ANCORD e APIMEC/ABIPEM Contudo, essas certificações frequentemente abordavam temas que não correspondiam às necessidades reais dos RPPS e, em alguns casos, até geravam interpretações equivocadas sobre a natureza dos investimentos permitidos. Essa inadequação evidenciou a necessidade de certificações específicas para o regime próprio, o que foi atendido pela Lei nº 13.846/2019, que alterou a Lei nº 9.717/1998 e passou a exigir certificação direcionada ao cotidiano dos RPPS. Essa certificação abran-

ge dirigentes, responsáveis pela gestão de recursos, membros do comitê de investimentos e integrantes titulares e suplentes dos conselhos fiscal e deliberativo.

Além da certificação dos dirigentes, outro avanço importante foi a criação do Pró-Gestão RPPS. Essa certificação representa um modelo de governança voltado à elevação dos padrões de profissionalização, transparência e eficiência dos regimes próprios. Estruturado em quatro níveis: Nível I (17 ações), Nível II (19 ações), Nível III (21 ações) e Nível IV (24 ações), o programa estabelece práticas que vão desde a organização básica de processos até a maturidade plena em gestão de riscos, controles internos, auditoria e transparência.

A estrutura do Pró-Gestão dialoga diretamente com as exigências das Resoluções CMN 4.963/2021 e 5.272/2025, que regulamentam os investimentos dos RPPS e reforçam a necessidade de qualificação técnica, governança sólida e mecanismos formais de controle. Na prática, um RPPS certificado tende a apresentar maior aderência às normas do CMN, pois o programa exige capacitação contínua dos responsáveis pelos investimentos, segregação de funções, processos formais de tomada de decisão e monitoramento sistemático de riscos, elementos centrais das duas resoluções. Além disso, a certificação fortalece a capacidade do RPPS de realizar credenciamento, avaliação e acompanhamento de gestores e instituições financeiras, reduzindo riscos operacionais e reputacionais.

Outro ponto importante é que, inicialmente, a Resolução CMN 4.963/2021 permitia aos RPPS acessar níveis adicionais dentro das classes de investimento conforme o nível de certificação obtido. Em outras palavras, quanto maior a certificação, maiores eram os limites e a possibilidade de investir em produtos mais sofisticados. Com o advento da Resolução CMN 5.272/2025, esse conceito foi reformulado, deixou-

-se de trabalhar com níveis adicionais dentro das classes e passou-se a vincular o acesso às próprias classes de ativos ao nível de certificação. Assim, quanto maior o nível de certificação, maior o número de classes de ativos que o RPPS está autorizado a acessar, por outro lado, níveis menores de certificação restringem significativamente as possibilidades de investimento. Este movimento pegou de surpresa todo o mercado, já que o pró-gestão é um programa facultativo, e aos menores RPPS de difícil certificação, ante as estruturas que imperam por todo o Brasil.

RESOLUÇÃO CVM 5272/2025 – AVANÇOS E RETROCESSOS

A transição normativa da Resolução CMN 4.963/21 para a nova Resolução CMN 5.272/25 marca uma mudança de paradigma fundamental na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Brasil, deslocando o eixo central da simples alocação de ativos para uma exigência rigorosa de governação institucional. Embora a nova norma apresente avanços significativos em termos de modernização e transparência, ela é acompanhada por contradições que, podem resultar num engessamento operacional e financeiro com consequências severas a longo prazo.

No campo dos avanços, a Resolução 5.272/25 introduz mecanismos há muito solicitados pelo setor para profissionalizar a relação entre os institutos e o mercado financeiro. Um dos pontos de maior destaque é a exigência de transparência total sobre os custos de distribuição, obrigando à revelação das taxas. Adicionalmente, a norma simplifica o acesso a novos ativos, como os fundos de índice (ETFs) e diversos instrumentos de renda variável, permitindo uma diversificação de carteira com custos de gestão reduzidos e maior liquidez. Se bem aplicado, o fomento à governança através do programa Pró-Gestão também é um objetivo positivo, pois procura elevar o padrão de competência técnica dos comitês

de investimento e a transparência das contas públicas.

Contudo, é na implementação prática deste fomento à governança que surgem as contradições mais críticas. O programa Pró-Gestão, que nasceu como um selo de adesão voluntária para atestar boas práticas, foi transformado pela nova resolução numa barreira de acesso obrigatória e excludente. Na prática, os RPPS que não possuam a certificação de Nível II ou superior são severamente punidos, sendo confinados a uma carteira básica de renda fixa conservadora. Esta restrição ignora a realidade dos RPPS e cria o chamado risco de não tomar risco: ao serem impedidos de diversificar em ativos estruturados ou renda variável, os regimes enfrentam uma dificuldade gigante para atingir as suas metas atuariais. Por exemplo, estima-se que estas limitações regulatórias poderiam representar uma redução de rentabilidade potencial da carteira, o que agrava o déficit e pressiona as contas das prefeituras para coberturas futuras.

Para além da barreira da certificação, a norma impõe entraves operacionais que favorecem a concentração de mercado. A regra que impede que os RPPS detenham, mais de 50% do património líquido (PL) de um fundo cria um problema de liquidez, uma vez que é difícil encontrar outros investidores com o mesmo perfil para partilhar estas estratégias. Isto pode forçar o resgate de investimentos eficientes apenas para cumprir uma métrica formal. Da mesma forma, a exigência de que os administradores de fundos pertençam às categorias S1 ou S2, dificulta o acesso a gestores especialistas e independentes, as chamadas “boutiques” de investimento, que frequentemente entregam resultados superiores aos grandes bancos.

Em suma, a Resolução CMN 5.272/25 parece confundir o necessário incentivo à governação com a gestão direta de investimentos, resultando numa restrição punitiva de alocação. Se por um lado moderniza o menu

de ativos e traz transparência aos custos, por outro, estabelece critérios de acesso que podem comprometer a solvência dos regimes. O grande desafio para os gestores de RPPS será agora navegar num ambiente onde a segurança burocrática imediata parece ter sido priorizada em detrimento da sustentabilidade financeira de longo prazo necessária para garantir o pagamento das aposentadorias.

CONCLUSÃO

A trajetória das resoluções que regulam os investimentos dos RPPS revela um processo contínuo de amadurecimento institucional, no qual segurança, responsabilidade e governança passaram a ocupar o centro das decisões. Desde as normas fragmentadas do final dos anos 1990 até o marco mais recente da Resolução CMN 5.272/2025, observa-se um movimento claro de fortalecimento técnico, ampliação da transparência e profissionalização da gestão previdenciária. Esse percurso consolidou a compreensão de que os recursos dos RPPS não são meros ativos financeiros, mas patrimônio público destinado a garantir direitos futuros, exigindo rigor, prudência e planejamento de longo prazo.

Ao mesmo tempo, a evolução normativa evidencia que governança e qualificação deixaram de ser recomendações e se tornaram requisitos estruturantes. A criação das certificações específicas e do PróGestão elevou o padrão mínimo de atuação dos gestores, alinhando o regime próprio às melhores práticas do mercado e reduzindo riscos operacionais e de alocação. Contudo, a nova Resolução 5.272/2025 também introduz desafios relevantes, especialmente ao vincular o acesso às classes de ativos ao nível de certificação, o que pode limitar a diversificação e comprometer o alcance das metas atuariais em regimes com menor estrutura.

Assim, o grande desafio que se impõe aos RPPS é equilibrar o rigor

regulatório com a necessidade de sustentabilidade financeira. A governança deve ser vista como instrumento de proteção e não como barreira; a diversificação, como meio de garantir solvência e não como risco excessivo; e a regulação, como guia para decisões responsáveis e não como entrave à gestão eficiente.

BIBLIOGRAFIA:

Resolução CVM 175/22: BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html. Acesso em: 18 jan. 2026.

Resolução CMN 5.272/2025: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 5.272, de 18 de dezembro de 2025. Dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social. Brasília, DF: CMN, 18 dez. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/2025/ResoluoBCCMNn5.272de18dez2025.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.

Resolução CMN 2.651/1999: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.651, de 23 de setembro de 1999. Dispõe sobre a aquisição de ações de empresas vinculadas a fundo com finalidade previdenciária de Estados, Distrito Federal ou Municípios por instituição financeira federal. Brasília: CMN, 1999. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=2651. Acesso em: 1 fev. 2026

Resolução CMN 2.652/1999: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.652, de 23 de setembro de 1999. Dispõe sobre a

aplicação de recursos de fundos com finalidade previdenciária. Brasília: CMN, 1999. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=2652. Acesso em: 1 fev. 2026.

Resolução CMN 2.661/1999: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.661, de 28 de outubro de 1999. Altera a Resolução nº 2.651, de 23/9/1999, que dispõe sobre a aquisição de ações de empresas vinculadas a fundo com finalidade previdenciária. Brasília: CMN, 1999. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=2661. Acesso em: 1 fev. 2026.

Resolução CMN 3.244/2004: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 3.244, de 28 de outubro de 2004. Dispõe sobre diretrizes, limites e condições para a aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2004/pdf/res_3244_v2_l.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

Resolução CMN 3.506/2007: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 3.506, de 26 de outubro de 2007, Brasília, DF: CMN, [2007]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2007/pdf/res_3506_v1_o.pdf. Acesso em: 2 fev. 2026.

Resolução CMN 3.790/2009: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 3.790, de 24 de setembro de 2009. Dispõe sobre as aplicações dos recursos em moeda corrente dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.bcb.gov.br. Acesso em: 13 fev. 2026.

Resolução CMN 3.922/2010: BRASIL. Conselho Monetário Nacio-

nal. Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [2010]. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/49510/Res_3922_v5_L.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026

Resolução CMN 4.695/2018: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.695, de 30 de novembro de 2018. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [2018]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLU%C3%87%C3%83O&numero=4695. Acesso em: 2 fev. 2026

Resolução CMN 4.963/2021: BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 4.963, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [2021]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4963. Acesso em: 2 fev. 2026

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

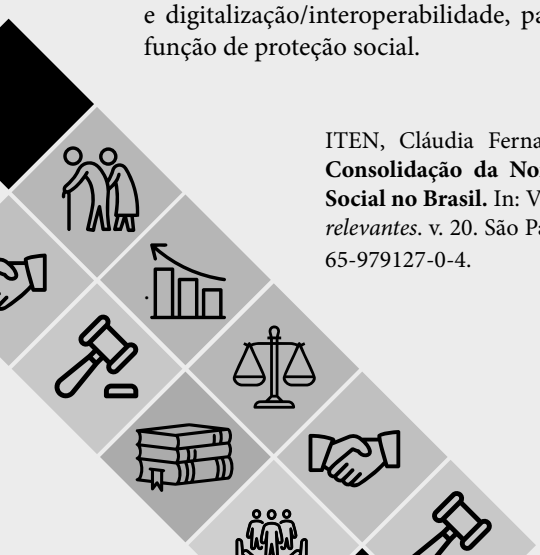
Apeprem

16

Evolução e Consolidação da Normatização dos Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil

O capítulo traça uma leitura histórico-normativa da construção dos RPPS no Brasil, mostrando como a expansão desses regimes após a CF/1988 exigiu, a partir da reforma de 1998, um arcabouço cada vez mais denso de regras de custeio, benefícios, governança e supervisão: parte da EC nº 20/1998 e da Lei nº 9.717/1998 (com a consolidação do caráter contributivo, do dever de equilíbrio financeiro e atuarial, da delimitação do público segurado e de mecanismos federais de indução de conformidade, como o CRP), percorre as reformas constitucionais subsequentes (ECs 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 103/2019), destacando a convergência progressiva com parâmetros do RGPS, a reorganização estrutural dos regimes (unidade gestora, previdência complementar, alíquotas e regras especiais) e a incorporação do tema à agenda fiscal pela LRF (segregação de disponibilidades, transparência e projeções atuariais no ciclo orçamentário). Na dimensão infralegal, evidencia o crescimento e a dispersão regulatória que culminaram na Portaria MTP nº 1.467/2022, apresentada como marco de consolidação: padroniza demonstrativos, critérios atuariais, regras de custeio, exigências de governança e integra sistemas de informação, articulando-se com instrumentos de certificação e com o controle externo. Ao final, o texto reconhece avanços de padronização e profissionalização, mas aponta desafios persistentes — déficits, assimetrias de capacidade institucional (sobretudo em pequenos municípios), qualidade cadastral e robustez dos estudos atuariais — e indica como agenda de futuro o fortalecimento de programas de regularidade, certificações, gestão de riscos e digitalização/interoperabilidade, para sustentar o regime sem perder de vista sua função de proteção social.

ITEN, Cláudia Fernanda; SOUSA, Marina Andrade Pires. **Evolução e Consolidação da Normatização dos Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil.** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 514-553. ISBN 978-65-979127-0-4.



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, com pós-graduação 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 Normatização e Orientação Técnica dos Regimes Próprios de Previdência Social e no acompanhamento das ações judiciais em matéria previdenciária nos tribunais superiores. Pela sua atuação relacionada à previdência do servidor, foi agraciada com a concessão da Medalha do Mérito Previdenciário Eloy Chaves em 2023.

Evolução e Consolidação da Normatização dos Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil

Apresentação

Nossa participação na 20ª edição do Livro Regimes Próprios – Aspectos Relevantes representa, antes de tudo, uma honra e um privilégio. Trata-se de uma obra que, ao longo de duas décadas, consolidou-se como importante espaço de reflexão técnica e de produção de conhecimento no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), contribuindo significativamente para o aprimoramento da gestão previdenciária no setor público brasileiro.

Por isso, registra-se o agradecimento à Associação Paulista de Entidades de Previdência Municipal (APEPREM) e à Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM) pelo convite para integrar esta edição comemorativa. A iniciativa de reunir especialistas, gestores e estudiosos em torno de temas relevantes da previdência pública reafirma o compromisso dessas instituições com o fortalecimento do debate qualificado e com a disseminação de boas práticas na gestão dos regimes próprios.

A celebração do vigésimo volume da obra também simboliza a maturidade de um campo que, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, vem passando por profundas transformações normativas, institucionais e administrativas. Ao longo desse período, os RPPS evoluíram significativamente, com a construção gradual de um arcabouço jurídico e regulatório cada vez mais estruturado, voltado à sustentabilidade financeira, à transparência e à governança previdenciária.

Resumo

Nesse cenário, o presente artigo propõe analisar a evolução e a consolidação da normatização dos Regimes Próprios de Previdência Social, resgatando os principais marcos jurídicos e institucionais que moldaram o sistema desde a reforma previdenciária de 1998. Busca-se evidenciar como as sucessivas alterações constitucionais, legais e infralegais contribuíram para a estruturação do modelo atual, bem como refletir sobre os desafios e perspectivas que se apresentam para a previdência pública no âmbito dos entes federativos.

Apresenta-se a evolução normativa e institucional dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no Brasil, com ênfase no processo de consolidação regulatória ocorrido nas últimas décadas. A pesquisa examina os principais marcos constitucionais, legais e infralegais que estruturaram o sistema previdenciário dos servidores públicos, destacando especialmente a Lei nº 9.717/1998 e a Portaria MTP nº 1.467/2022.

A interpretação foi realizada mediante análise histórico-normativa e institucional, buscando identificar a evolução do arcabouço regulatório, bem como os efeitos das reformas previdenciárias sobre a estrutura e a governança dos regimes próprios. A partir dessa abordagem, busca-se compreender como a evolução legislativa contribuiu para a construção de mecanismos de governança, controle e sustentabilidade atuarial dos regimes próprios. Conclui-se que o processo de consolidação normativa representou avanço significativo para a gestão previdenciária pública, embora persistam desafios relacionados à capacidade institucional dos entes federativos, ao equilíbrio financeiro e atuarial e à profissionalização da administração dos regimes.

Palavras-chave: regimes próprios de previdência social; governança previdenciária; sustentabilidade atuarial; regulação previdenciária; administração pública.

1 Introdução

A análise da previdência social no Brasil exige a consideração de diferentes perspectivas teóricas relacionadas à proteção social, à administração pública e à sustentabilidade financeira dos sistemas previdenciários.

Como um dos pilares fundamentais da seguridade social brasileira, a previdência desempenha papel central na garantia de renda e segurança econômica durante a inatividade laboral e na proteção dos dependentes do segurado, por meio de benefícios como aposentadorias e pensões. No âmbito da administração pública, mais de 2000 entes federativos oferecem essa proteção por meio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinados aos servidores públicos titulares de cargos efetivos.

A organização e o funcionamento desses regimes passaram por significativa evolução normativa desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao longo das últimas décadas, sucessivas reformas constitucionais e alterações legislativas foram implementadas com o objetivo de enfrentar desafios estruturais relacionados ao financiamento do sistema, ao aumento da expectativa de vida da população e à necessidade de fortalecimento dos mecanismos de governança previdenciária.

Esse cenário exigiu um processo contínuo de aperfeiçoamento institucional, caracterizado pela criação de instrumentos de controle, monitoramento e avaliação dos regimes próprios. Tal processo culminou na consolidação de normas técnicas e administrativas voltadas à padroni-

zação da gestão previdenciária, entre as quais se destaca a Portaria MTP nº 1.467/2022.

O presente estudo tem como objetivo examinar a evolução do arcabouço normativo que regula os RPPS no Brasil, analisando os principais marcos jurídicos e institucionais responsáveis pela estruturação do sistema previdenciário dos servidores públicos. Busca-se, ainda, avaliar os impactos das recentes iniciativas de consolidação normativa sobre a governança e a sustentabilidade atuarial desses regimes.

A relevância do tema é evidenciada pela dimensão econômica e social dos RPPS no país. Segundo dados recentes da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, existem atualmente mais de dois mil regimes próprios ativos, responsáveis pela cobertura previdenciária de milhões de servidores públicos e beneficiários. O patrimônio acumulado por esses regimes representa parcela significativa dos recursos administrados pelo setor público, reforçando a necessidade de estruturas regulatórias sólidas e mecanismos eficazes de supervisão e controle.

2 Formação histórica da previdência social no Brasil

A previdência social brasileira possui trajetória histórica marcada por transformações institucionais progressivas. Suas origens remontam ao final do século XIX, quando foram criadas as primeiras caixas de aposentadorias e pensões destinadas a trabalhadores de setores estratégicos da economia, especialmente aqueles vinculados às companhias ferroviárias.

A ampliação gradual dessas iniciativas resultou, ao longo das primeiras décadas do século XX, na criação de diversos institutos previden-

ciários organizados por categoria profissional. A Constituição de 1934 representou marco relevante nesse processo ao reconhecer formalmente a previdência social como direito do trabalhador e ao estabelecer fundamentos institucionais para a organização do sistema.

Posteriormente, em 1966, ocorreu importante processo de unificação administrativa com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), responsável por integrar diversos institutos de aposentadorias e pensões existentes à época. Essa reorganização buscou ampliar a cobertura previdenciária e racionalizar a gestão do sistema.

A Constituição Federal de 1988 promoveu profunda reestruturação do modelo brasileiro de proteção social ao instituir o sistema de Seguridade Social, composto pelas áreas de saúde, previdência social e assistência social. A previdência social possui valor de direito fundamental, pois, segundo o art. 6º da Constituição vigente, é um dos direitos sociais a serem garantidos aos trabalhadores. É considerado um direito de segunda geração, juntamente com os demais direitos sociais, tais como a saúde e a educação porque contribuiu para a igualdade material e o bem-estar social. Pelas suas características, exige uma prestação positiva por parte do Estado, estando dependente, portanto, de ação governamental e de destinação de recursos materiais.

Quanto aos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Constituição de 1988 estabeleceu, no art. 40, regras específicas e uniformes para a concessão de aposentadoria aos servidores.

Embora a redação original do art. 40 ainda não se referisse a regimes próprios de previdência social, o parágrafo único do art. 149 atribuiu competência a esses entes para instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para custeio dos "sistemas de previdência social". Além

disso, a legislação aplicável ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), desde a Resolução do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social (Resolução CD-DNPS nº 336, de 1968), o "sistema próprio de previdência social" foi definido como o regime que assegura aos servidores por ele abrangidos pelo menos os dois benefícios básicos de todos os sistemas previdenciários: aposentadoria e pensão. Essa definição foi estabelecida para efeito do art. 3º, I, da Lei nº 3.807/1960 (LOPS), que excluiu, do RGPS, os servidores dos diversos entes federativos que estivessem sujeitos a regimes próprios de previdência. A legislação subsequente, aplicável ao RGPS, manteve o mesmo regramento.

Diversas alterações foram promovidas na disciplina constitucional relativa à previdência pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, e nº 103/2019, que modificaram substancialmente as normas contidas no art. 40 conforme será abordado neste artigo.

3 Expansão dos regimes próprios e desafios iniciais

A partir da década de 1990, observou-se significativa expansão dos regimes próprios no âmbito dos entes federativos, especialmente entre os municípios. Esse movimento foi influenciado por diversos fatores institucionais e jurídicos.

Entre esses fatores destacam-se a adoção do regime jurídico único para servidores públicos prevista na Constituição Federal, a intensificação da fiscalização das contribuições previdenciárias destinadas ao Regime Geral de Previdência Social e a ausência de normas gerais nacionais que disciplinassem a criação e o funcionamento dos regimes próprios.

Nesse contexto, diversos entes federativos instituíram RPPS com o objetivo de administrar diretamente a previdência de seus servidores. Contudo, em muitos casos, a criação desses regimes ocorreu sem planejamento financeiro adequado, sem arrecadação de contribuições para aposentadoria, ou sem a realização de estudos atuariais consistentes, o que gerou problemas estruturais relacionados ao equilíbrio financeiro e atuarial.

A ausência de parâmetros normativos uniformes contribuiu para a formação de um cenário caracterizado por elevada heterogeneidade institucional, dificultando o acompanhamento e a supervisão desses regimes pelo governo federal.

4 Consolidação do marco normativo dos RPPS

Diante da expansão dos regimes próprios e dos riscos associados à sua sustentabilidade, tornou-se necessária a criação de normas gerais capazes de orientar sua organização e funcionamento, que se concretizou com a edição da Lei nº 9.717/1998, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1.723/1998, considerada o principal marco legal infraconstitucional dos RPPS. Essa norma, editada no exercício da competência estabelecida para a União pelo art. 24, XII da Constituição, estabeleceu princípios e diretrizes fundamentais para a administração e funcionamento dos regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Editada um pouco antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, a Lei nº 9.717/1998 fez parte de uma mesma ação legislativa no sentido de dar caráter previdenciário aos benefícios de aposentadoria e pensão concedidos aos servidores públicos. Nasceu da necessidade

de proporcionar o equilíbrio das contas públicas, no qual os gastos com aposentadorias e pensões assumem peso considerável. Por isso, fixou critérios relacionados ao custeio, à concessão de benefícios e à responsabilidade previdenciária dos entes federativos.

Entre os princípios introduzidos pela legislação destacam-se:

- Obrigatoriedade de equilíbrio financeiro e atuarial.
- Natureza contributiva dos regimes.
- Necessidade de segregação de recursos previdenciários em relação aos recursos do tesouro.
- Limitação da utilização dos recursos para o pagamento de benefícios previdenciários.
- Permissão para constituição e gestão dos fundos previdenciários.
- Vedação da concessão de benefícios distintos dos previstos para o RGPS.
- Proibição de pagamento por convênios com outros entes.
- Aplicação dos recursos previdenciários conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional.
- Vedação de inclusão de parcelas temporárias nos benefícios.

A lei também atribuiu ao poder executivo federal a competência para disciplinar as normas gerais e estabelecer mecanismos de supervisão dos regimes próprios, inaugurando um processo contínuo de regulamentação técnica por meio de portarias, instruções e orientações normativas e outros instrumentos administrativos. O controle sistemático do cum-

primento da Lei foi efetivado por meio do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto nº 3.788/2001.

O processo de aprimoramento da governança dos RPPS ganhou importante impulso com as alterações promovidas na Lei nº 9.717/1998 pela Lei nº 13.846, de 2019. Entre as inovações introduzidas, destacam-se os arts. 8º-A e 8º-B, dispositivos que reforçam, respectivamente, os mecanismos de responsabilização na gestão dos recursos previdenciários e os requisitos de qualificação e certificação dos agentes responsáveis pela administração dos regimes próprios.

O art. 8º-A estabeleceu regra expressa de responsabilidade solidária para os agentes envolvidos nas decisões relacionadas aos investimentos e à aplicação dos recursos previdenciários. Nos termos do dispositivo, os dirigentes do ente federativo instituidor do RPPS, os gestores da unidade gestora e os demais responsáveis pelas decisões de investimento — incluindo consultores, distribuidores, administradores de carteira, gestores e administradores de fundos de investimento — passam a responder solidariamente, na medida de sua participação, pelo ressarcimento de eventuais prejuízos decorrentes de aplicações realizadas em desacordo com a legislação vigente.

Essa previsão representou importante avanço no sistema de proteção dos recursos previdenciários, pois amplia o alcance da responsabilização para todos os agentes que participam do processo decisório ou operacional relacionado à aplicação dos recursos do regime. Ao prever responsabilidade solidária, o legislador buscou fortalecer os mecanismos de diligência, prudência e controle nas decisões de investimento, estimulando uma atuação mais cautelosa e tecnicamente fundamentada por parte dos gestores e instituições envolvidas.

O art. 8º-B, estabeleceu requisitos mínimos de qualificação, experiência

e certificação profissional para os dirigentes das unidades gestoras, para os responsáveis pela gestão dos recursos e para os membros dos conselhos deliberativo e fiscal dos RPPS. Esse dispositivo consolidou a diretriz de profissionalização da gestão previdenciária, reconhecendo que a administração de regimes próprios exige conhecimentos técnicos específicos nas áreas previdenciária, atuarial, financeira e de investimentos.

A exigência de certificação profissional e de comprovação de experiência busca assegurar que os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas e operacionais dos RPPS possuam capacidade técnica adequada para lidar com a complexidade da gestão previdenciária, reduzindo riscos de decisões inadequadas e contribuindo para a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes.

A implementação dessas diretrizes foi posteriormente detalhada em normas infralegais, especialmente na Portaria MTP nº 1.467, que consolidou as regras aplicáveis aos RPPS e estabeleceu parâmetros para a qualificação, certificação e atuação dos profissionais envolvidos na gestão dos regimes próprios.

Portanto, os arts. 8º-A e 8º-B da Lei nº 9.717/1998 representam dois pilares complementares no fortalecimento da governança previdenciária. Enquanto o primeiro reforça os mecanismos de responsabilização e proteção dos recursos previdenciários, o segundo estabelece as bases para a profissionalização e qualificação técnica da gestão dos regimes próprios, contribuindo para a construção de um modelo de administração mais transparente, responsável e sustentável.

5 Reformas constitucionais, mudanças estruturais e fiscais

O sistema previdenciário brasileiro passou por diversas reformas constitucionais ao longo das últimas décadas, que produziram impactos diretos sobre os regimes próprios de previdência social, todas em busca da sustentabilidade desses regimes.

Entre as principais reformas destacam-se as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019. Cada uma dessas alterações buscou responder a desafios específicos relacionados ao financiamento do sistema previdenciário e à evolução demográfica da população brasileira.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 introduziu mudanças estruturais relevantes, porque constitucionalizou o sistema de benefícios de aposentadoria e pensão por morte dos servidores, antes de natureza funcional, como um regime próprio, contributivo, solidário, atuarialmente equilibrado e exclusivo para os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes federativos. As principais alterações inseridas no art. 40 pela Emenda Constitucional nº 20/1998 são as seguintes:

- Garantia expressa de um regime de previdência próprio para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
- Limitação de amparo aos servidores titulares de cargo efetivo, com vinculação expressa ao RGPS dos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cargos temporários ou de emprego público.
- Previsão de caráter contributivo e equilíbrio financeiro e atuarial.
- Exigência de tempo de contribuição, em substituição ao tempo de serviço, para concessão de aposentadoria.

- Inclusão dos seguintes requisitos para concessão de aposentadorias voluntárias: idade mínima, diferenciada entre homens e mulheres, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo.

- Limitação do valor dos benefícios à remuneração do servidor no cargo efetivo.

- Restrição da aposentadoria especial do professor apenas aos que comprovassem tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

- Vedação da percepção de mais de uma aposentadoria de regime próprio, ressalvadas as decorrentes de cargos constitucionalmente acumuláveis.

- Proibição da contagem de tempo de contribuição fictício.

- Determinação de aplicação do limite remuneratório definido no art. 37, XI da Constituição à soma dos proventos de inatividade, pagos pelo RPPS ou pelo RGPS.

- Possibilidade de limitação dos benefícios dos regimes próprios ao valor do teto dos benefícios pagos pelo RGPS, condicionada à criação de regime de previdência complementar.

- Exigência de lei complementar para disciplinar as normas gerais de funcionamento do regime de previdência complementar do servidor de todos os entes.

- Previsão de aplicação das regras do RGPS, no que couber, aos RPPS.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 20/1998 determinou a aplicação das normas constantes do art. 40, relativas à aposentadoria e pensão, aos Ministros dos Tribunais de Contas e aos magistrados (art. 73, § 3º e 93, VI da Constituição).

No art. 249, foi autorizado que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios constituíssem fundos integrados por recursos provenientes de contribuições, por bens, direitos e ativos para assegurar recursos para o pagamento dos proventos e pensões concedidas aos servidores e dependentes.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 41/2003 aprofundou esse processo ao estabelecer novas regras de cálculo de benefícios e ao instituir a contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas, definindo a característica de solidariedade aos RPPS. As seguintes alterações também merecem destaque:

- Mudança da forma de cálculo do benefício de aposentadoria, que deixou de corresponder à última remuneração do servidor, passando a utilizar a média das remunerações que foram base para a contribuição do servidor.

- Diminuição do valor das pensões que passariam a sofrer redutor de 30% (trinta por cento) sobre o valor da remuneração ou do provento do servidor falecido, aplicado sobre a parcela recebida em montante superior ao teto dos benefícios do RGPS.

- Quebra da revisão dos benefícios de aposentadoria e pensão pela paridade com a remuneração do servidor ativo, passando a ser garantido o reajustamento para preservar-lhes o valor real.

- Instituição do abono de permanência, equivalente ao valor de

sua contribuição, para o servidor que continuasse em atividade após cumprir todos os requisitos para a obtenção de aposentadoria voluntária.

- Vedação da instituição de mais de um regime próprio e de mais de uma unidade gestora desse regime em cada ente federativo.

- Eliminação da exigência de Lei Complementar para disciplinar as normas gerais de previdência complementar do servidor, que poderiam ser reguladas em lei de iniciativa de cada Poder Executivo.

As alterações relativas ao cálculo dos proventos de aposentadoria e das pensões foram efetivadas depois da edição da Medida Provisória nº 167/2004, convertida na Lei nº 10.887/2004 (art. 1º e 2º).

Outra alteração importante efetuada pela Emenda nº 41/2003, para o equilíbrio dos regimes, foi a determinação expressa no art. 149, § 1º, de cobrança de contribuição pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de seus servidores para o custeio do regime próprio previsto no art. 40.

Reformas posteriores ajustaram regras de transição e aperfeiçoaram dispositivos relacionados à concessão de benefícios. A Emenda nº 47/2005 promoveu as seguintes alterações:

- Ampliação das hipóteses de concessão, por meio de leis complementares, de aposentadorias especiais.

- Aumento do limite de imunidade, em relação à contribuição previdenciária, do beneficiário de regime próprio portador de doença incapacitante.

- Instituição de nova regra de transição para aposentadoria (fór-

mula 85/95) para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até o advento da Emenda nº 20/1998.

A Emenda Constitucional nº 70/2012, acrescentou o art. 6º-A ao texto constitucional, restabelecendo critérios anteriores de paridade e integralidade para o cálculo e a revisão das aposentadorias por invalidez concedidas a servidores públicos que ingressaram no serviço público antes da vigência da Emenda nº 41/2003.

5.1 Previdência do servidor na Lei de Responsabilidade Fiscal

Muitas das regras de organização e manutenção do regime de previdência dos servidores, previstas na Lei nº 9.717/1998 e na Emenda nº 20/1998, foram adotadas como normas gerais de finanças públicas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar nº 101/2000.

O art. 43, § 1º, a LRF determina que as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência sejam separadas das demais disponibilidades de cada ente e que sejam aplicados em condições de mercado, observados os limites de proteção e prudência. O parágrafo único do art. 8º determina que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica sejam destinados apenas para essa finalidade, ainda que se transfiram para exercício diverso. Nos recursos de destinação específica incluem-se os recursos previdenciários, visto que arrecadados por meio de contribuições.

No capítulo que trata da transparência e do controle, verifica-se a determinação de registro dos recursos previdenciários em contas separadas – art. 50, I – e a inclusão da projeção atuarial dos regimes próprios no Relatório Resumido de Execução Orçamentária relativo ao último bi-

mestre do exercício (art. 53, § 1º, II). Segundo o art. 4º, § 2º, IV, da Lei nº 101/2000, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ente, que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, conterá a avaliação financeira e atuarial do respectivo regime próprio de previdência dos servidores. Por isso, a avaliação atuarial dos regimes dos servidores assume força de lei após a publicação da LDO.

No art. 44 da LRF, que trata da preservação do patrimônio público, os regimes de previdência também foram contemplados com norma específica que garante a utilização dos bens vinculados por lei para compor o fundo previdenciário para o pagamento de benefícios. Vedou-se a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo as despesas destinadas por lei aos regimes de previdência social.

O caráter contributivo do RPPS e sua organização com base em normas de contabilidade e atuária para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, foram caracterizados como normas de responsabilidade fiscal no art. 69 da LC 101, de 2000.

5.2 A reforma de 2019 (Emenda Constitucional nº 103/2019)

A última das reformas do sistema previdenciário brasileiro foi implantada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 que representou uma reforma estrutural de grande alcance no sistema previdenciário brasileiro, produzindo impactos significativos tanto no RGPS quanto nos RPPS. Essa reforma buscou enfrentar desafios relacionados ao envelhecimento populacional, ao aumento da expectativa de vida e aos déficits atuariais acumulados ao longo das décadas.

Entre os principais pontos da reforma com repercussão direta sobre os RPPS destacam-se:

- Aproximação ainda mais acentuada entre as regras dos regimes próprios e aquelas aplicáveis ao RGPS, com a definição de nova idade mínima para aposentadoria – 62 anos para mulheres e 65 anos para homens – e a redefinição do tempo mínimo de contribuição para os servidores públicos da União.

- Obrigatoriedade da instituição de Regime de Previdência Complementar (RPC) para os entes federativos que possuam RPPS, com a consequente limitação dos benefícios pagos pelos regimes próprios ao teto do RGPS para os novos servidores.

- Reforço da obrigatoriedade da adoção de unidade gestora única do RPPS.

- Possibilidade de alíquotas progressivas de contribuição e mudança da base de contribuição de aposentados e pensionistas em caso de déficit atuarial.

- Redefinição nos requisitos de aposentadoria para servidores com deficiência, bem como para aqueles expostos a atividades especiais ou condições prejudiciais à saúde (art. 40, §§ 4º-A e 4º-C).

- Revogação do art. 40, § 21, que tratava da contribuição de aposentados e pensionistas cuja remuneração ultrapassasse o teto do RGPS e das regras de transição anteriores (condicionados ao referendo em lei dos Estados, Distrito Federal e Municípios).

- Vedação da criação de novos RPPS e limitação dos benefícios dos RPPS existentes apenas à aposentadoria e pensão por morte.

- Constitucionalização do rompimento do vínculo (vacância) no caso de aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública.

- Constitucionalização do instituto da readaptação para exercício do mesmo ou outro cargo, como forma de evitar aposentadorias por incapacidade antecipadas.

- Recepção expressa da Lei nº 9.717/1998 como lei complementar até que seja editada uma lei de responsabilidade previdenciária para dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos RPPS.

- Constitucionalização da vedação já existente na Lei nº 9.717/1998 de utilização de recursos de RPPS e seus fundos para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;

- Constitucionalização da previsão já constante da lei geral da vedação da 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 entes federativos que descumprirem as regras gerais de organização e de funcionamento de RPPS.

- Revogação das regras de transição estabelecidas nas reformas anteriores e estabelecimento de outras com requisitos mais rigorosos.

- Vedação da acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime

de previdência social e criação de redutores para recebimento conjunto de duas pensões não instituída por cônjuge ou companheiro ou pensão com aposentadoria,

As mudanças consolidaram uma fase de modernização e convergência normativa dos RPPS, reforçando princípios como sustentabilidade financeira, transparência administrativa, responsabilidade fiscal e governança previdenciária.

6 Evolução da regulação infralegal

Paralelamente às mudanças constitucionais e legislativas ocorridas desde 1998, o Ministério da Previdência Social passou a editar um conjunto crescente de normas infralegais voltadas à regulamentação técnica dos regimes próprios. Essas normas abordaram diversos aspectos da gestão previdenciária, incluindo procedimentos de avaliação atuarial, critérios de certificação institucional, padrões de governança e mecanismos de prestação de informações ao governo federal.

Ao longo dos anos, esse conjunto normativo tornou-se progressivamente mais complexo e disperso, dificultando sua aplicação pelos gestores públicos e pelos órgãos de controle. Diante desse cenário, foi iniciado um processo de revisão, simplificação e consolidação normativa, com o objetivo de sistematizar e atualizar as regras aplicáveis aos regimes próprios, reduzir a fragmentação regulatória e conferir maior segurança jurídica à sua aplicação. Esse processo culminou na edição da Portaria MTP nº 1.467/2022.

7 A Portaria MTP nº 1.467/2022 e a consolidação regulatória

A Portaria MTP nº 1.467/2022 representa um marco relevante no processo de organização da regulação e no acompanhamento dos regimes próprios de previdência social. A norma reuniu, atualizou e sistematizou diversas disposições anteriormente dispersas em diferentes portarias e instruções normativas, estabelecendo um conjunto abrangente de regras técnicas para a gestão dos RPPS.

Também atualizou os parâmetros técnicos utilizados tanto pelos entes federativos quanto pela União no monitoramento da conformidade administrativa, financeira e atuarial desses regimes. Permitiu aprimorar os critérios de avaliação e controle aplicados aos RPPS, proporcionando maior transparência, previsibilidade e coerência nas exigências administrativas impostas aos entes federativos. Ao estabelecer parâmetros mais claros e uniformes, a Portaria contribui para reduzir ambiguidades interpretativas e fortalecer a segurança jurídica na aplicação das normas previdenciárias.

Entre os aspectos disciplinados pela Portaria destacam-se os critérios para avaliação atuarial, os procedimentos de comprovação da regularidade previdenciária, os parâmetros de governança institucional e os mecanismos de monitoramento da sustentabilidade financeira dos regimes. Diversos temas objetos de questionamentos e orientações recorrentes por meio de consultas também foram incluídos na Portaria que foi editada com adequação às normas infraconstitucionais, à jurisprudência e à reforma da Emenda nº 103/2019.

Foi reforçada a integração entre diferentes sistemas eletrônicos de gestão de informação previdenciária utilizados na supervisão dos RPPS, como o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - Cadprev e o Sistema de Gestão de Consultas e Normas - Gescon

favorecendo a interoperabilidade entre esses sistemas e possibilitando maior compartilhamento de informações e melhor acompanhamento da situação previdenciária dos regimes.

Ao estabelecer padrões mais claros e uniformes para a administração dos regimes próprios, a Portaria contribui para o fortalecimento da segurança jurídica e para a melhoria da qualidade das informações utilizadas no processo de supervisão previdenciária.

Essa integração tecnológica contribui para aprimorar os mecanismos de controle institucional e também fortalece o controle social, ao ampliar a disponibilidade de dados e relatórios sobre a gestão previdenciária. Dessa forma, a iniciativa dialoga diretamente com o princípio constitucional da eficiência administrativa e com os objetivos mais amplos das reformas previdenciárias recentes, que buscam assegurar maior sustentabilidade financeira e transparência na gestão dos sistemas de previdência pública

A norma estabelece diretrizes detalhadas para a comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, disciplinando os mecanismos de controle das alíquotas de contribuição e a atualização periódica das informações cadastrais dos segurados e beneficiários. Essas medidas visam garantir maior consistência nas bases de dados utilizadas para o cálculo atuarial e para a formulação de políticas de financiamento previdenciário.

Além disso, reforça a importância da governança institucional e da responsabilidade administrativa na gestão dos RPPS. Nesse sentido, destaca-se o fortalecimento do papel dos conselhos previdenciários como instâncias de controle social, responsáveis por acompanhar, fiscalizar e deliberar sobre aspectos relevantes da gestão dos regimes.

Outro aspecto relevante da norma é a consolidação de práticas administrativas anteriormente dispersas em diferentes atos normativos. Ao reunir essas disposições em um único instrumento regulatório, a Portaria cria um mecanismo de uniformização das exigências administrativas no âmbito federal, contribuindo para simplificar a interpretação normativa e facilitar a atuação dos gestores previdenciários.

Essa uniformização também proporciona maior segurança jurídica aos entes federativos, ao mesmo tempo em que otimiza o processo de análise técnica realizado pela Secretaria de Regimes Próprios e Complementares (SRPC), vinculada ao Ministério da Previdência Social.

7.1 Estrutura normativa e instrumentos previstos

A Portaria organiza-se em dispositivos normativos que tratam de documentação obrigatória, indicadores de monitoramento, prazos administrativos e procedimentos necessários para a demonstração da regularidade previdenciária dos regimes próprios.

Além disso, a norma inclui anexos técnicos que apresentam modelos padronizados de demonstrativos atuariais, parâmetros para auditoria de cadastros previdenciários e orientações relativas à constituição de provisões matemáticas e ao reconhecimento de passivos atuariais. Esses anexos cumprem papel fundamental na padronização das informações e na facilitação do processo de análise técnica pelos órgãos de supervisão.

Seus anexos tratam detalhadamente de temas específicos, inclusive das regras de benefícios, gerais e especiais, distinguindo-se entre as regras aplicáveis aos entes que fizeram ou não a reforma decorrente da Emenda nº 103/2019. Apresentam ainda modelos padronizados de demonstrati-

vos atuariais, parâmetros para auditoria de cadastros previdenciários e orientações relativas à constituição de provisões matemáticas e ao reconhecimento de passivos atuariais. Esses anexos cumprem papel fundamental na padronização das informações e na facilitação do processo de análise técnica pelos órgãos de supervisão.

7.2 Critérios de avaliação atuarial

A Portaria enfatiza de forma significativa o caráter técnico e científico das avaliações atuariais, exigindo que tais estudos sejam elaborados com base em premissas demográficas, econômicas e financeiras razoáveis e devidamente justificadas.

A norma também determina que a metodologia utilizada nas avaliações seja explicitamente descrita, permitindo a verificação da consistência dos cálculos realizados. Ademais, exige-se que os estudos sejam validados por atuários legalmente habilitados, reforçando o rigor técnico dos processos de avaliação.

Outro ponto relevante refere-se à definição de periodicidade mínima para a realização das avaliações atuariais. A Portaria também estabelece hipóteses em que revisões extraordinárias podem ser necessárias, especialmente quando ocorrerem eventos demográficos ou financeiros relevantes, como variações significativas na massa salarial ou alterações legislativas que impactem o valor ou as condições de concessão dos benefícios previdenciários.

7.3 Custeio e alíquotas: regras e flexibilidade

Um dos aspectos mais sensíveis da norma diz respeito ao regime de comprovação do custeio previdenciário. A Portaria estabelece regras para a verificação da adequação das alíquotas de contribuição adotadas pelos entes federativos, bem como mecanismos de correção quando forem identificados desequilíbrios financeiros ou atuariais.

A norma admite prazos para que os entes federativos promovam a adequação de suas alíquotas contributivas, reconhecendo que ajustes estruturais podem exigir processos gradativos de implementação. Além disso, prevê a adoção de medidas corretivas, como a exigência de planos de amortização para regimes que apresentem déficit atuarial significativo.

Ao mesmo tempo, a Portaria confere certo grau de flexibilidade regulatória para entes federativos que demonstrem capacidade de ajuste institucional e apresentem planos estruturados de equilíbrio atuarial, permitindo soluções adaptadas às realidades administrativas e financeiras de cada ente.

7.4 Governança e participação social

A Portaria reforça as exigências relacionadas à governança previdenciária, abordando aspectos gerais sobre a atuação dos conselhos de previdência.

A norma reconhece a importância do controle social como elemento fundamental para a legitimidade e a eficiência da gestão previdenciária. Por essa razão, incentiva a publicação periódica de relatórios de gestão, demonstrativos financeiros e informações atuariais, ampliando o acesso dos segurados e da sociedade às informações sobre o funcionamento dos

regimes.

Observa-se que a consolidação normativa promovida pela Portaria MTP nº 1.467/2022 representa não apenas um esforço de sistematização administrativa, mas também um mecanismo de indução de boas práticas de governança previdenciária no âmbito federativo.

7.5 Integração com instrumentos de certificação e controle externo

A articulação com instrumentos de certificação e avaliação institucional voltados à melhoria da gestão dos RPPS é outro aspecto relevante consolidado na Portaria, que busca alinhar-se a iniciativas como o Pró-Gestão RPPS e o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), que avaliam o nível de governança, transparência e sustentabilidade dos regimes.

Além disso, contribui para facilitar a atuação dos tribunais de contas e de outros órgãos de controle externo, ao oferecer indicadores padronizados e critérios homogêneos que podem ser utilizados em auditorias e avaliações de desempenho institucional.

8 Avanços dos RPPS

Entre os avanços observados na evolução normativa dos RPPS destacam-se diversos aspectos relevantes para o fortalecimento do sistema previdenciário dos servidores públicos:

- Crescente uniformização das regras aplicáveis aos RPPS em relação às normas estabelecidas pela EC n° 103, de 2019, aplicáveis aos segurados do RGPS, promovendo maior equidade entre

os regimes previdenciários públicos existentes no país.

- Consolidação das exigências de equilíbrio financeiro e atuarial como requisitos constitucionais fundamentais para o funcionamento dos regimes próprios.

- Implementação de instrumentos de governança institucional – como o Pró-Gestão RPPS, Certificação Profissional e o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) – que contribuem para elevar o nível de profissionalização e qualidade da gestão previdenciária.

- Progressiva adequação dos entes federativos às novas exigências relativas às alíquotas de contribuição e às regras de concessão de benefícios.

Levantamentos recentes da SRPC indicam que cerca de 96% dos regimes próprios já promoveram ajustes em suas alíquotas previdenciárias, demonstrando significativa adesão às reformas normativas implementadas nos últimos anos.

9 Desafios dos entes federativos e seus RPPS

Apesar dos avanços institucionais observados nas últimas décadas, os regimes próprios de previdência social ainda enfrentam desafios relevantes relacionados principalmente aos déficits atuariais acumulados, às limitações técnicas e administrativas de muitos municípios de pequeno porte e à necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo. Além disso, a crescente complexidade da gestão previdenciária exige a profissionalização dos gestores e a adoção de práticas administrativas alinhadas às melhores referências internacionais em

matéria de governança de fundos previdenciários.

Entre os principais desafios destacam-se:

- Enfrentamento de desequilíbrios financeiros e atuariais em diversos entes federativos, especialmente em municípios que possuem dificuldades para compatibilizar o financiamento previdenciário com o envelhecimento da força de trabalho e com o crescimento do número de beneficiários.

- Fragmentação institucional: mesmo com normas federais, a multiplicidade de RPPS (mais de 2.000 entes) torna o controle e a padronização de práticas mais complexos.

- Complexidade dos processos de supervisão, padronização normativa e disseminação de boas práticas de gestão considerando a fragmentação institucional decorrente da existência de muitos regimes próprios.

- Necessidade de ampliação da adoção de práticas modernas de governança previdenciária e promoção da capacitação permanente dos gestores responsáveis pela administração dos regimes.

- Fortalecimento da transparência e garantia de estudos e relatórios atuariais sólidos, atualizados e tecnicamente confiáveis.

É necessário que haja a consolidação de uma cultura previdenciária baseada em controle e planejamento previdenciário a longo prazo. A sustentabilidade atuarial continua sendo um desafio estrutural, especialmente para municípios de pequeno porte. A complexidade das normas previdenciárias, aliada às exigências de planejamento atuarial e controle financeiro, exige profissionais qualificados e continuamente atualizados.

A adoção de práticas sistemáticas de monitoramento, avaliação e gestão de riscos é essencial para garantir a sustentabilidade atuarial dos regimes, sem comprometer o equilíbrio das contas públicas, especialmente em municípios de pequeno porte, que frequentemente enfrentam limitações administrativas e financeiras.

Cabe relevo o desafio ainda a ser enfrentado por metade dos RPPS na implantação da reforma no plano de benefícios autorizada pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Essa Emenda conferiu maior autonomia para os entes federativos na definição de regras de aposentadoria de seus servidores amparados em RPPS, desde que observadas as diretrizes estabelecidas no art. 40, em especial, quanto à espécie normativa a ser adotada em cada hipótese.

Segundo dados da SRPC, cerca de 53% dos entes federativos ainda não realizaram a reforma de seus planos de benefícios desde 2019, embora a quase totalidade tenha restringido o rol de benefícios à aposentadoria e à pensão por morte. Muitos desses entes enfrentam dificuldades para aprovar emendas e leis nas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, o que evidencia a necessidade de maior transparência e de participação social nos debates sobre previdência.

A discussão sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários ocupa posição central no debate contemporâneo sobre políticas e finanças públicas no Brasil. No caso específico dos RPPS, a complexidade do tema é ampliada pela estrutura federativa do Estado brasileiro, na qual milhares de entes subnacionais possuem autonomia para administrar seus próprios sistemas previdenciários destinados aos servidores públicos titulares de cargos efetivos instituídos antes da Emenda nº 103/2019.

Como elemento integrante do sistema constitucional de seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988, a previdência social

assume papel estratégico na promoção da estabilidade econômica e na garantia de proteção social ao longo do ciclo de vida dos trabalhadores.

A exigência de equilíbrio financeiro e atuarial constitui elemento central na organização dos regimes próprios. Esse princípio, previsto no artigo 40 da Constituição Federal, estabelece que as receitas previdenciárias devem ser suficientes para garantir o pagamento dos benefícios ao longo do tempo, considerando fatores demográficos, econômicos e atuariais. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim, o equilíbrio atuarial representa condição indispensável para a sustentabilidade de qualquer sistema previdenciário, pois permite projetar, com base em métodos estatísticos e atuariais, a capacidade do regime de cumprir suas obrigações futuras (IBRAHIM, 2022).

No entanto, a experiência brasileira demonstra que a implementação efetiva desse princípio enfrenta dificuldades visto que expansão dos regimes próprios, especialmente no âmbito municipal, ocorreu em muitos casos sem planejamento atuarial adequado ou sem a adoção de mecanismos institucionais capazes de assegurar disciplina fiscal na gestão previdenciária.

Nesse cenário, a literatura especializada tem destacado a importância do fortalecimento da governança previdenciária como instrumento fundamental para promover a sustentabilidade dos regimes próprios. Narlon Gutierre Nogueira, ao analisar a evolução institucional dos RPPS no Brasil, argumenta que a consolidação de instrumentos de supervisão e monitoramento representa elemento essencial para induzir boas práticas de gestão e reduzir riscos associados à má administração dos recursos previdenciários (NOGUEIRA, 2023).

Segundo o autor, os regimes próprios devem ser compreendidos como instituições inseridas em um contexto federativo complexo, no qual di-

ferentes níveis de governo compartilham responsabilidades na gestão da previdência dos servidores públicos. Nesse ambiente institucional, a atuação do governo federal por meio de mecanismos de regulação e supervisão torna-se fundamental para promover maior uniformidade de padrões administrativos e reduzir assimetrias entre os entes federativos (NOGUEIRA, 2023).

Entre os instrumentos desenvolvidos com esse objetivo destaca-se o CRP, que condiciona o acesso dos entes federativos a transferências voluntárias da União ao cumprimento de requisitos relacionados à gestão previdenciária. Para Nogueira, esse mecanismo constitui importante instrumento de coordenação federativa, uma vez que incentiva os entes subnacionais a adotarem práticas de gestão compatíveis com as diretrizes estabelecidas pela legislação previdenciária nacional (NOGUEIRA, 2012).

A discussão sobre sustentabilidade previdenciária também envolve aspectos econômicos e demográficos que impactam diretamente o funcionamento dos sistemas de aposentadoria. Nesse sentido, Luís Eduardo Afonso destaca que o envelhecimento populacional e o aumento da expectativa de vida representam desafios significativos para os sistemas previdenciários contemporâneos, exigindo reformas institucionais capazes de garantir a solvência desses regimes no longo prazo (AFONSO, 2024).

O autor observa que o aumento da proporção de idosos na população tende a elevar a relação entre beneficiários e contribuintes, pressionando o equilíbrio financeiro dos sistemas previdenciários. Esse fenômeno demográfico exige a adoção de políticas públicas voltadas à adaptação das regras de financiamento e concessão de benefícios, bem como ao fortalecimento dos mecanismos de governança dos regimes previdenciários

(AFONSO, 2024).

No caso dos regimes próprios brasileiros, esse desafio é agravado pela heterogeneidade administrativa entre os entes federativos. Enquanto alguns estados e municípios desenvolveram estruturas institucionais relativamente sofisticadas para a gestão previdenciária, outros ainda enfrentam limitações significativas em termos de capacidade técnica, disponibilidade de recursos humanos especializados e qualidade dos sistemas de informação.

Diante desse cenário, o aprimoramento da governança institucional dos RPPS tem sido apontado como elemento fundamental para assegurar a sustentabilidade desses regimes. Iniciativas voltadas à certificação institucional, à capacitação de gestores e ao fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social têm sido implementadas com o objetivo de promover maior profissionalização da gestão previdenciária.

A consolidação normativa promovida por instrumentos recentes de regulação, como a Portaria MTP nº 1.467/2022, representa importante avanço no processo de organização do sistema previdenciário dos servidores públicos. Ao estabelecer parâmetros técnicos mais claros para avaliação atuarial, governança institucional e prestação de informações, essa norma contribui para reduzir incertezas regulatórias e fortalecer a supervisão dos regimes próprios.

No âmbito dessa mesma regulamentação, destaca-se o Programa de Regularidade Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social – Pró-Regularidade RPPS, instituído pelo Ministério da Previdência Social, que constitui instrumento de acompanhamento e apoio aos entes federativos na regularização e no fortalecimento da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social.

O Programa foi instituído pelo art. 281-A da Portaria MTP nº 1.467, incluído pela Portaria MPS nº 2.010, de 15 de outubro de 2025, e estabelece um conjunto de procedimentos e etapas voltados à superação de pendências que impeçam a regularidade previdenciária dos regimes.

Sua estrutura organiza-se em módulos e fases, com prazos e requisitos diferenciados para o cumprimento das normas gerais aplicáveis aos RPPS, permitindo o acompanhamento sistemático da situação previdenciária dos entes federativos e a adoção de medidas necessárias à regularização e ao aperfeiçoamento da gestão dos regimes.

Entre seus fundamentos normativos, destacam-se a Emenda Constitucional nº 136, o acórdão do Recurso Extraordinário nº 1.007.271, bem como as disposições constantes do Anexo XVIII da Portaria MTP nº 1.467 e da Portaria SRPC/MPS nº 2.024, que estabelecem os parâmetros gerais e os procedimentos de adesão e execução do Programa.

O Pró-Regularidade RPPS tem como diretrizes a promoção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, a resolução de pendências que impeçam a emissão ou a manutenção CRP, a organização administrativa e normativa dos RPPS conforme as normas gerais aplicáveis e a revisão periódica do próprio Programa, com vistas ao seu aperfeiçoamento contínuo.

Dentre as suas finalidades destacam-se, ainda, a possibilidade de celebração de termos de parcelamento ou reparcelamento de débitos previdenciários em até trezentas parcelas, com retenção obrigatória do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos termos da Emenda Constitucional nº 136; a regularização das pendências necessárias à emissão administrativa do CRP; o equacionamento do déficit atuarial dos regimes; a adequação da legislação previdenciária local às normas gerais, inclusive à Emenda Constitucional nº 103; e a manutenção permanente

da conformidade dos RPPS com o arcabouço normativo vigente.

10 Perspectivas de futuro

No campo normativo, a expectativa é que a evolução garanta um ambiente regulatório estável e tecnicamente robusto, que é essencial para garantir a longevidade dos RPPS e sua aderência aos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Ainda em 2026, o processo de reforma da legislação de benefícios deve se acentuar pois a adoção de regras assemelhadas à União é condição para a manutenção do parcelamento de contribuições dos entes federativos com seus RPPS, autorizado pela Emenda Constitucional nº 136/2025. Os entes que aderirem ao parcelamento – que pode atingir 25 anos – deverá comprovar a aprovação de reforma nos moldes da União em até 15 meses a contar da Emenda, que se dá em 10 de dezembro de 2026.

Para os próximos anos, destacam-se como prioridades estratégicas:

- Garantir o alcance e a manutenção da regularidade previdenciária em quantos mais entes federativos com RPPS, melhor, promovendo consistência e qualidade na gestão previdenciária e estimulando a adesão a instrumentos de acompanhamento e regularização, como o Programa Pró-Regularidade RPPS, atualmente vigente.

- A ampliação da certificação institucional dos RPPS, cujo simples alcance já representa avanço, e o estímulo à adoção de níveis mais elevados de governança previdenciária e à certificação profissional.

- O desenvolvimento de instrumentos mais sofisticados de gestão de riscos previdenciários e de avaliação de desempenho da gestão dos RPPS, abrangendo a gestão de ativos e passivos e o controle dos processos de concessão e manutenção de benefícios, com vistas à sustentabilidade e à solidez da gestão previdenciária.

- A promoção da sustentabilidade e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, em consonância com a responsabilidade fiscal dos entes federativos, de modo a assegurar a solvência dos regimes sem comprometer o equilíbrio das contas públicas.

- O avanço na harmonização do arcabouço normativo e dos parâmetros atuariais de referência aplicáveis aos RPPS em relação ao RGPS, preservadas as especificidades do regime previdenciário dos servidores públicos.

- O acompanhamento prévio e permanente da situação atuarial dos RPPS e a realização de estudos técnicos antes de alterações na legislação dos entes federativos, especialmente aquelas relacionadas a regras previdenciárias ou a planos de cargos, carreiras e remuneração, de modo a subsidiar decisões que contribuam para a mitigação do déficit previdenciário e para o alcance e a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes, evitando retrocessos.

- O fortalecimento do controle externo, da transparência administrativa e do acesso às informações previdenciárias pelos segurados, pelos entes federativos e pela sociedade, mediante o avanço da digitalização dos processos, da interoperabilidade de dados e da integração dos sistemas com os órgãos de controle federais e estaduais, como instrumentos de governança e controle social.

11 Considerações finais

A evolução normativa dos regimes próprios de previdência social no Brasil revela um processo gradual de amadurecimento institucional do sistema previdenciário público. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas reformas constitucionais, leis complementares e normas administrativas foram implementadas com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e garantir a sustentabilidade desses regimes.

A trajetória de evolução e consolidação normativa dos RPPS no Brasil revela uma busca contínua pela regularidade previdenciária, equilíbrio entre sustentabilidade financeira, proteção social e responsabilidade administrativa. Desde a Constituição de 1988 até as reformas mais recentes – em especial a EC nº 103/2019 – o setor previdenciário dos servidores públicos passou por transformações profundas: da expansão desordenada à normatização crescente, da fragmentação à governança modernizada.

Os dados atuais apontam para a relevância dos RPPS: milhares de entes federativos, patrimônio de centenas de bilhões de reais, milhões de segurados ativos, aposentados e pensionistas. Essas dimensões reforçam a necessidade de que as normas, os instrumentos de gestão e os controles evoluam continuamente.

A edição da Portaria MTP nº 1.467/2022 representa importante etapa do processo regulatório, ao reunir em um único instrumento normativo um amplo conjunto de regras técnicas anteriormente dispersas. Essa portaria constitui um marco na consolidação das normas de regularidade previdenciária, unificando critérios e fortalecendo os instrumentos de

controle. Seu impacto transcende a dimensão administrativa, pois contribui para o fortalecimento da governança, da transparência e da sustentabilidade atuarial dos regimes próprios de previdência social.

Ainda na ótica da consolidação do arcabouço normativo previdenciário, sintetizado neste artigo, destaca-se a relevância do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) como instrumento de controle institucional dos RPPS. A constitucionalidade desse mecanismo foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 968 da Repercussão Geral, ocasião em que se afirmou a legitimidade da exigência do CRP como instrumento de coordenação federativa e de supervisão da política previdenciária.

Tal entendimento reforça o papel desse Certificado como mecanismo indutor de conformidade normativa, de fortalecimento da governança previdenciária e de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios. Previsto no art. 9º, IV, da Lei nº 9.717/1998, o certificado é emitido aos entes federativos que comprovam a regularidade de seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) perante as normas gerais de organização e funcionamento desses regimes.

Embora persistam desafios estruturais relacionados ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, os avanços institucionais observados nas últimas décadas indicam progressiva consolidação de mecanismos de governança, transparência e supervisão. O fortalecimento desses instrumentos será fundamental para assegurar a estabilidade e a sustentabilidade da previdência dos servidores públicos brasileiros nas próximas décadas.

Em síntese, a sustentabilidade dos RPPS depende da interação entre múltiplos fatores institucionais, jurídicos e econômicos. A existência de um arcabouço normativo consistente, associada à adoção de práticas

eficazes de governança e gestão previdenciária, constitui condição indispensável para garantir a estabilidade desses regimes e preservar sua capacidade de assegurar proteção social aos servidores públicos ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

Referências Bibliográficas

AFONSO, Luís Eduardo. Entendendo a previdência social no Brasil. São Paulo: FEA/USP, 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. Rio de Janeiro: Impetus, 2022.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012.

NOGUEIRA, Narlon 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. Brasília: ENAP, 2023.

Referências Legislativas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 70, de 12 de novembro de 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019.

BRASIL. Portaria 1.467, de 2 de junho de 2022.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Relatórios Técnicos, 2024.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

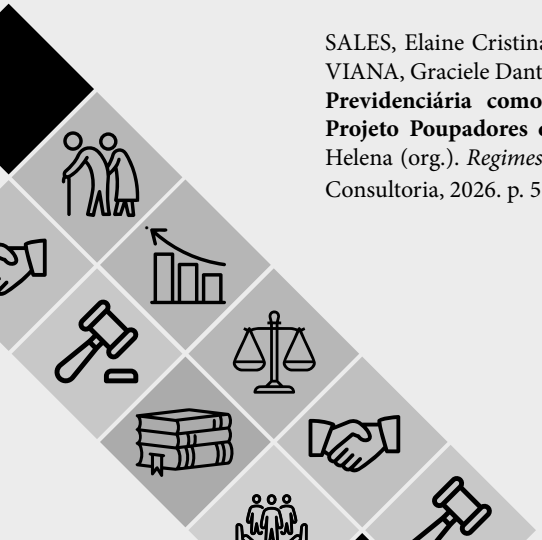
Apeprem

17

Educação Previdenciária como Política Pública Estratégica: Agenda Nacional, Projeto Poupadores do Futuro e o Papel dos RPPS

O capítulo sustenta que, diante do envelhecimento acelerado da população e da pressão sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários, a educação financeira e previdenciária deve ser tratada como política pública estratégica, capaz de induzir planejamento de longo prazo desde a escola; descreve como o Ministério da Previdência Social, por meio do DERPC/SRPC, passou a coordenar essa agenda (incluindo sua inserção na ENEF e no Fórum Brasileiro de Educação Financeira – FBEF), estruturando o Plano de Educação Previdenciária da Previdência Complementar (PEPC) e ampliando parcerias para levar conteúdos previdenciários a iniciativas nacionais, como Educação Financeira na Escola, Aprender Valor, Na Ponta do Lápis e tratativas para a OLITEF. Em seguida, apresenta o Projeto Poupadores do Futuro (ação presencial, gratuita e colaborativa), com resultados da edição-piloto de 2025 e a expansão prevista para 2026, incluindo a integração dos três regimes (RPC, RPPS e RGPS/INSS) e o aumento de parceiros e ações. Por fim, argumenta que os RPPS são atores-chave para capilarizar a educação previdenciária — pela presença territorial, pela capacidade de articular escolas e gestores locais e por alcançar também professores segurados do regime —, defendendo que a cooperação entre regimes e sistema educacional pode consolidar um "sistema nacional" de educação previdenciária, com efeitos positivos na cultura de poupança e na proteção social futura.

SALES, Elaine Cristina Cavalcanti; BARBOSA, Eldimara Custódio Ribeiro; VIANA, Graciele Dantas Rosendo; NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **Educação Previdenciária como Política Pública Estratégica: Agenda Nacional, Projeto Poupadores do Futuro e o Papel dos RPPS** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 554-579. ISBN 978-65-979127-0-4.



Elaine Cristina Cavalcanti Sales

Servidora Pública Federal. Graduada em História. MBA em Gestão da Previdência Complementar pelo IBMEC/UniAbrapp. Coordenadora de Estudos Técnicos e Educação Financeira e Previdenciária do Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social.

Eldimara Custódio Ribeiro Barbosa

Servidora Pública Federal. Graduada em Biologia pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Especialista em Gestão de Políticas Públicas pela ENAP. MBA em Gestão da Previdência Complementar pelo IBMEC. Coordenadora-Geral de Estudos Técnicos e Análise Conjuntural do Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social.

Graciele Dantas Rosendo Viana

Servidora Pública Federal. Graduada em Pedagogia. Pós-graduada em Psicopedagogia, cursando MBA em Gestão da Previdência Complementar pelo IBMEC/UniAbrapp. Assessora Técnica Especializada no Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social.

Narlon Gutierre Nogueira

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil em exercício no Ministério da Previdência Social. Diretor do Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Graduado em Administração e Direito. Especialista em Direito Público e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social. Mestre em Direito Político e Econômico e em Governança e Desenvolvimento.

Educação Previdenciária como Política Pública Estratégica: Agenda Nacional, Projeto Poupadores do Futuro e o Papel dos RPPS

INTRODUÇÃO

O cenário demográfico brasileiro contemporâneo é marcado por um acelerado envelhecimento populacional, o que impõe desafios à sustentabilidade da previdência social. De acordo com os dados do Censo 2022, cerca de 32 milhões de brasileiros (15% da população atual) têm 60 anos ou mais e a partir de 2030 estima-se que o país terá mais idosos do que crianças. Projeções demográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2050, mais de 70 milhões de brasileiros (cerca de 32% da população atual) terão mais de 60 anos, mais que o dobro da parcela atual, evidenciando o envelhecimento populacional avançado. Esse cenário impacta diretamente o equilíbrio financeiro e a sustentabilidade dos regimes previdenciários brasileiros, pois o número de beneficiários de aposentadorias cresce enquanto a base de contribuintes diminui.

Esse panorama acende um alerta para a necessidade de políticas públicas relacionadas à conscientização sobre a importância da poupança de longo prazo. Nesse sentido, a educação financeira e previdenciária aparece como instrumento estratégico de transformação futura. O fortalecimento da cultura de planejamento e pensamento de longo prazo vai além das regras e reformas estruturais, pois prepara as novas gerações para escolhas individuais mais conscientes e sustentáveis e fortalece o pacto entre gerações.

O Ministério da Previdência Social (MPS) reconhece a relevân-

cia estratégica das ações de educação financeira e previdenciária. Com a sua recriação em 2023, o Decreto nº 11.356, de 1º de janeiro de 2023, alterado pelo Decreto nº 11.973, de 1º de abril de 2024, aprovou a estrutura regimental do órgão e estabeleceu que suas áreas coordenassem e implementassem iniciativas educacionais voltadas a previdência. O Departamento do Regime de Previdência Complementar (DERPC), vinculado à Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC) do MPS atua na execução dessas diretrizes, desenvolvendo ações de educação financeira e previdenciária relacionadas ao Regime de Previdência Complementar. Uma das alterações trazidas pelo Decreto nº 11.973/2024 foi a recriação da Coordenação-Geral de Estudos Técnicos e Análise Conjuntural (CGEAC) e da Coordenação de Estudos Técnicos e Educação Financeira e Previdenciária (CETEF), unidades responsáveis pelo desenvolvimento de estudos técnicos e pela implementação de ações de educação financeira e previdenciária.

Paralelamente, o MPS passou a atuar em conjunto com outros órgãos no esforço nacional de educação financeira e previdenciária. Em junho de 2020, foi instituída a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) e criado o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF), por meio do Decreto nº 10.393, de 9 de junho de 2020. A nova ENEF ampliou o escopo tradicional de educação financeira para incluir também a educação previdenciária, securitária, tributária e fiscal em todo o país, em parceria com o setor público e privado. O FBEF é um colegiado de coordenação interinstitucional, formado pelo Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Previdência Social[1], Superintendência Nacional de Previdên-

1 O decreto menciona a Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia como membro. Atualmente, essa estrutura corresponde ao Ministério da Previdência Social, em razão das mudanças ministeriais promovidas pela Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023,

cia Complementar (Previc), Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça e Ministério da Educação. Os oito órgãos se revezam na presidência bienal do Fórum.

Como representante titular do MPS no FBEF, o Departamento do Regime de Previdência Complementar atua para assegurar que a pauta previdenciária esteja inserida nas iniciativas nacionais de educação financeira, permitindo que programas de abrangência nacional incorporem a temática em seus conteúdos. Dessa forma, sob a coordenação do DERPC, o MPS formulou uma agenda de Educação Financeira e Previdenciária integrada à ENEF voltada à disseminação da cultura de planejamento previdenciário, especialmente entre crianças e jovens.

O presente artigo tem por finalidade apresentar o panorama das ações em andamento coordenadas pelo Departamento. A primeira seção apresenta a Agenda de Educação Previdenciária prevista no Plano de Educação Previdenciária da Previdência Complementar (PEPC). Serão detalhados os materiais produzidos, os Acordos para inserção de conteúdos de educação financeira e previdenciária nas escolas e a participação por meio de parcerias em programas já implementados por outros órgãos integrantes do FBEF.

A segunda seção aborda o Projeto Poupadores do Futuro, criado e coordenado pelo MPS. Nessa seção serão apresentados os resultados da primeira edição do projeto e informações importantes sobre a segunda edição, que será realizada durante a 13ª Semana Nacional de Educação Financeira, em maio de 2026.

Por fim, a terceira seção discorre sobre a importância dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) como instrumento de expansão da educação financeira e previdenciária e consequente garantia de renda digna no momento da aposentadoria.

posteriormente convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.

1. A AGENDA DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A educação previdenciária constitui uma diretriz estratégica do Ministério da Previdência Social para ampliar a compreensão da sociedade sobre os mecanismos de proteção social e sobre a importância do planejamento financeiro de longo prazo. No âmbito do Regime de Previdência Complementar (RPC), essa agenda é conduzida pelo Departamento do Regime de Previdência Complementar, que desenvolve ações voltadas à produção de materiais educativos, à disseminação de conteúdos acessíveis ao público e à articulação de parcerias institucionais para ampliar o alcance das iniciativas.

1.1 Educação Previdenciária no âmbito do RPC

O Departamento do Regime de Previdência Complementar consolida seu planejamento estratégico no Plano de Educação Previdenciária da Previdência Complementar (PEPC). Esse documento estabelece o planejamento bienal para ações educativas, visando promover e fomentar a cultura financeira e previdenciária nacional, com foco na previdência complementar. A execução do PEPC pauta-se pela transmissão de informações de forma simples e objetiva, viabilizada por meio de parcerias estratégicas com entidades públicas, associações técnicas, iniciativa privada e organismos especializados.

Os materiais educacionais elaborados e disponibilizados para acesso livre e gratuito na página do DERPC[2] no site do Ministério da

2 https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/educacao-previdenciaria

Previdência Social incluem guias, cartilhas, cursos e vídeos para o público em geral, servidores públicos, autônomos e mulheres.

1.2 Parcerias para ações educacionais

Em alinhamento às diretrizes do Plano de Educação Previdenciária da Previdência Complementar, a institucionalização de parcerias estratégicas configura-se como um pilar fundamental para ampliar a capilaridade das ações de educação previdenciária. Nesse contexto, destacam-se as parcerias estabelecidas com órgãos integrantes do Fórum Brasileiro de Educação Financeira, que buscam promover sinergias com programas já consolidados de alcance nacional e com atuação estruturada no ambiente escolar.

O Ministério da Previdência Social, por meio do Departamento do Regime de Previdência Complementar, estabeleceu parcerias com o programa Educação Financeira na Escola, coordenado pela Comissão de Valores Mobiliários, e com o programa Aprender Valor, desenvolvido pelo Banco Central do Brasil. Destaca-se também a articulação no âmbito do programa Na Ponta do Lápis, coordenado pelo Ministério da Educação. Adicionalmente, foram iniciadas tratativas com a Secretaria do Tesouro Nacional para a participação na Olimpíada do Tesouro Direto de Educação Financeira.

1.2.1 Programa Educação Financeira na Escola

O Programa Educação Financeira na Escola[3], iniciativa desenvolvida em parceria entre a Comissão de Valores Mobiliários, o Ministério da Educação e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

3 https://www.edufinanceiranaescola.gov.br/

Empresas (Sebrae) - Minas Gerais, tem como objetivo formar professores da educação básica para disseminação da educação financeira no ambiente escolar. Voltado para educadores do ensino fundamental, oferece ferramentas e conteúdos didáticos para integrar conceitos de gestão financeira ao currículo escolar, preparando os alunos para lidar melhor com suas finanças.

Os cursos ofertados pelo Programa estão estruturados em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e servem de referência para o desenvolvimento de projetos interdisciplinares nas escolas, abrangendo estudantes do 1º ao 9º ano do ensino fundamental.

Com o objetivo de incorporar conteúdo de educação previdenciária e securitária à iniciativa educacional já existente, foi firmado, em 5 de setembro de 2024, um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a União, por intermédio do Ministério da Previdência Social, a Comissão de Valores Mobiliários, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep). O acordo prevê a elaboração e a inserção de conteúdos de educação previdenciária (abrangendo previdência pública e complementar) e de educação securitária no âmbito do Programa Educação Financeira na Escola, ampliando seu alcance para os ensinos fundamental e médio.

Nesse contexto, a equipe do Departamento do Regime de Previdência Complementar realizou a análise e a indicação técnica de conteúdos relacionados à temática previdenciária. A inserção desses conteúdos na plataforma tecnológica do programa encontra-se em processo de implementação, sob responsabilidade do Sebrae.

1.2.2 Programa Aprender Valor

O Programa Aprender Valor[4] constitui uma iniciativa gratuita e estruturada, voltada à capacitação de professores e à disseminação de conteúdos de educação financeira para estudantes do ensino fundamental em todo o território nacional. Desenvolvido pelo Banco Central, o programa apresenta ampla inserção nas redes públicas de ensino, consolidando-se como uma estratégia relevante para a promoção da educação financeira no ambiente escolar.

De acordo com dados disponíveis na plataforma do Programa, o Aprender Valor alcança cerca de 28 mil escolas em todo o Brasil, estando presente em 68% dos municípios e com a participação de 26 secretarias estaduais de educação. Nesse contexto, a incorporação de conteúdos sobre previdência no Programa Aprender Valor representa uma oportunidade concreta de formação da cultura previdenciária desde os anos iniciais da formação escolar.

Com esse objetivo, o Ministério da Previdência Social promoveu a contratação de serviços técnicos especializados para a concepção, o desenvolvimento e a entrega de três projetos educacionais voltados à educação previdenciária (abrangendo previdência pública e complementar) destinados à incorporação ao Programa Aprender Valor. As iniciativas são direcionadas a estudantes do 8º e do 9º anos do ensino fundamental.

A contratação encontra-se atualmente em fase de execução, com previsão de disponibilização dos conteúdos de educação previdenciária na plataforma do programa ainda em 2026, para utilização a partir do ano letivo de 2027. Considerando a ampla capilaridade do Programa Aprender Valor nas redes públicas de ensino, a inserção desses conteúdos possui potencial para ampliar significativamente o alcance das ações de educação previdenciária em todo o país, alcançando estudantes

4 https://aprendervalor.bcb.gov.br/site/aprendervalor

de diferentes estados e municípios. Ao promover a compreensão sobre planejamento de longo prazo e proteção social desde a educação básica, a iniciativa contribui para a formação de cidadãos mais preparados para compreender o funcionamento dos regimes previdenciários, fortalecendo, no médio e longo prazo, a cultura previdenciária e a valorização desses instrumentos de proteção.

Ainda no âmbito do Programa Aprender Valor, o Departamento do Regime de Previdência Complementar realizou a revisão e propôs a inclusão de habilidades relacionadas à educação previdenciária na Matriz de Competências em Letramento Financeiro[5] destinada ao ensino médio. A seguir, destacam-se algumas competências da versão completa (ensino fundamental e médio):

5 https://aprendervalor.bcb.gov.br/content/config/aprendervalor/docs_aprender_valor/Matriz%20de%20Compet%C3%AAncias%20Completa.pdf

- Poupança e investimento:

EF89LF19: Identificar objetivos e benefícios de guardar e investir dinheiro para a aposentadoria.

EM13LF15: Reconhecer a importância de começar a poupar para a aposentadoria desde cedo, considerando os desafios e oportunidades das diversas estratégias de poupança e investimento para esse fim.

EM13LF16: Discutir a importância do sistema de previdência para aposentadoria, considerando os desafios da longevidade e os benefícios previdenciários dos regimes públicos e privados.

- Circulação social do dinheiro:

EM13LF06: Interpretar textos de documentos financeiros (recibos, extratos, cupons fiscais, boletos, notas promissórias, apólices, informes de rendimentos, contratos e regulamentos de planos de previdência privada, etc.) e posicionar-se na defesa de seus direitos em caso de inconsistências.

Fonte: Matriz de Competências em Letramento Financeiro, Programa Aprender Valor. Banco Central do Brasil.

Registra-se, ainda, que o Aprender Valor é a plataforma educacional oficial utilizada pelo programa Na Ponta do Lápis, a ser descrito no item subsequente.

1.2.3 Programa Na Ponta do Lápis

O Programa Na Ponta do Lápis[6], é uma iniciativa instituída pelo

6 https://www.gov.br/mec/pt-br/na-ponta-do-lapis

Ministério da Educação, por meio da Portaria MEC nº 502, de 7 de julho de 2025, para promover a educação financeira, fiscal, previdenciária e securitária na educação básica, com o objetivo de apoiar e fortalecer a implementação dos temas transversais contemporâneos previstos na Base Nacional Comum Curricular especialmente na macroárea "Economia", contribuindo para a formação de estudantes mais preparados para lidar com decisões econômicas e sociais ao longo da vida.

A implementação do programa ocorre em articulação com estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão voluntária dos entes federativos, que passam a desenvolver planos de trabalho voltados à inserção e ao fortalecimento dessas temáticas nas redes de ensino. Para viabilizar essa política pública, o programa está estruturado em cinco eixos estratégicos: governança interfederativa e articulação nos territórios; orientação curricular; formação de profissionais da educação; disseminação de boas práticas; e monitoramento e avaliação.

De acordo com dados do Ministério da Educação, até o início de 2026 haviam aderido ao Na Ponta do Lápis: 25 estados, o Distrito Federal e 3.402 municípios (incluídas 22 capitais). Essas redes de ensino alcançam 105 mil escolas e mais de 30 milhões de estudantes.

Em razão de sua relevância para a promoção de uma cultura de planejamento financeiro e de proteção social desde a educação básica, foi instituído como instância de governança responsável por orientar, coordenar e acompanhar a implementação das ações o Comitê Estratégico do Programa Na Ponta do Lápis, que conta com a participação de diferentes órgãos do Governo Federal e dos colegiados representativos da educação nos entes subnacionais (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime e Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed).

O Ministério da Previdência Social integra o Comitê Estratégico, por meio de representantes indicados pelo Departamento do Regime de Previdência Complementar, conforme Portaria SEB/MEC nº 7, de 29 de janeiro de 2026.

1.2.4 Olímpiada do Tesouro Direto de Educação Financeira

A Olimpíada do Tesouro Direto de Educação Financeira (OLITEF)[7] é uma iniciativa nacional gratuita que busca promover o conhecimento financeiro entre alunos do 6º ano do ensino fundamental até o 3º ano do ensino médio. Em sua segunda edição, realizada em 2025, alcançou cerca de 1.755.000 alunos de 13 mil escolas no país.

No final de 2025 o DERPC iniciou tratativas com a Secretaria do Tesouro Nacional para que as provas da OLITEF, a partir da próxima aplicação, que ocorrerá em setembro de 2026, contemplem questões relacionadas a previdência, tornando-se assim mais um instrumento para difundir a cultura previdenciária nas escolas.

2. PROJETO POUPADORES DO FUTURO

O Projeto Poupadores do Futuro é uma ação educacional gratuita, presencial e colaborativa idealizada e coordenada pelo Ministério da Previdência Social, por meio do Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, e realizada por entidades parceiras.

7 https://www.olitef.com.br/

Criado durante a 12ª edição da Semana Nacional de Educação Financeira (Semana ENEF), realizada em maio de 2025, o projeto passou a integrar o conjunto de ações permanentes do MPS, devido ao impacto positivo alcançado e à ampla adesão de entidades fechadas de previdência complementar e instituições de ensino em diversas regiões do país.

Com foco no fortalecimento da cultura previdenciária, o projeto busca promover a educação financeira e previdenciária entre crianças, adolescentes e jovens adultos, ampliando o acesso a conhecimentos essenciais para a construção de um futuro mais seguro e consciente. Dessa forma, contribui para disseminar práticas de planejamento de vida e de compreensão das oportunidades relacionadas à previdência complementar em diferentes contextos e realidades sociais.

O Projeto Poupadores do Futuro tem como objetivo geral promover ações de educação financeira e previdenciária em todas as regiões do país, integrando esforços de entidades públicas e privadas. A iniciativa busca conscientizar estudantes sobre a importância do planejamento de longo prazo, incentivar hábitos de poupança desde cedo e formar multiplicadores capazes de disseminar conhecimentos previdenciários em seus ambientes sociais e familiares.

Entre os objetivos específicos estão sensibilizar os jovens para decisões financeiras conscientes, fomentar uma cultura previdenciária sólida entre futuros trabalhadores e promover o entendimento sobre a importância de escolhas econômicas responsáveis ao longo da vida. Para isso, o projeto utiliza metodologias variadas e adaptadas às faixas etárias atendidas, garantindo engajamento e compreensão dos temas abordados.

1.1 Resultados da edição 2025 (Projeto-piloto)

A primeira edição do Projeto Poupadores do Futuro ocorreu entre 12 e 18 de maio de 2025, durante a 12ª Semana Nacional de Educação Financeira, cujo tema central foi "Educação Financeira para Crianças e Jovens: Preparando a Sociedade para Escolhas Conscientes". Os resultados foram oficialmente apresentados em webinar realizado em 24 de junho do mesmo ano. Essa edição alcançou 51 instituições de ensino e envolveu oficinas presenciais em 25 cidades de seis estados (ES, PA, RJ, RN, SC e SP) e no Distrito Federal, contemplando estudantes do ensino fundamental ao superior. Ao todo, mais de 5 mil alunos participaram das atividades, demonstrando o amplo alcance e a relevância da iniciativa para o fortalecimento da educação financeira e previdenciária no país.

Síntese dos Resultados do Projeto Poupadores do Futuro (2025)	
Indicador	**Quantidade**
Entidades parceiras (EFPC)	12
Entidades parceiras (RPPS)	1
Unidades da federação alcançadas	7 (6 estados + Distrito Federal)
Cidades alcançadas	25
Escolas participantes (públicas e privadas)	51
Alunos alcançados	5.404

Fonte: Dados do Projeto Poupadores do Futuro (2025). Elaboração: DERPC/SRPC/MPS.

Em 2025, o Projeto contou com a parceria da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp), da Universidade Corporativa da Previdência Complementar (UniAbra-

pp) e de doze entidades fechadas de previdência complementar e um Regime Próprio de Previdência Social, que atuaram com ações educacionais diretamente nas escolas. Essas entidades foram responsáveis pela execução das oficinas e atividades educativas, garantindo capilaridade nacional e diversidade metodológica.

A metodologia adotada nas atividades combina recursos lúdicos, dinâmicas interativas e abordagens participativas, com o objetivo de tornar o aprendizado mais atrativo e significativo para os estudantes. Entre os recursos utilizados estão palestras, rodas de conversa, jogos de tabuleiro, simulações, apresentações teatrais, trilhas de aprendizagem e atividades de resolução de problemas. Essa diversidade de estratégias contribui para o engajamento dos estudantes e facilita a compreensão de conceitos como previdência, juros, orçamento e gestão financeira, apresentados de forma clara e conectada ao cotidiano dos jovens.

As entidades parceiras também desenvolveram atividades adaptadas ao perfil das escolas atendidas, ajustando as estratégias pedagógicas às diferentes realidades locais e aos públicos participantes. Essa flexibilidade metodológica contribuiu para ampliar o potencial de aprendizagem e o envolvimento dos estudantes. As ações destacaram-se ainda pela atuação conjunta entre entidades parceiras, instituições de ensino e servidores do Ministério da Previdência Social, reforçando o caráter colaborativo do projeto.

A seguir, apresenta-se uma síntese dos resultados por ação da edição 2025.

Entidade parceira	Local	Ação Realizada	Alunos Alcançados
Funcef/ Iprev-DF	Escolas do Distrito Federal.	Oficinas com jogos de tabuleiro sobre perfis profissionais.	2.086
Fundiágua	Escolas do Distrito Federal.	Atividades de contraturno e simulação de orçamento.	40
Funpresp--Exe	Universidade de Brasília e empreendedores.	Live, oficina universitária e atendimentos da Planejar.	275
Funpresp--Jud	Escola do Distrito Federal.	Quiz interativo sobre educação financeira e previdenciária.	100
Inovar	Faculdade em Osasco.	Palestras para cursos de negócios.	150
Néos	Escolas do Rio Grande do Norte.	Atividades lúdicas com cartilhas e cofrinhos.	1.020
Previ	Jovens aprendizes no Rio de Janeiro.	Atividade presencial, videocast e live.	65
Quanta	Escolas em Florianópolis.	Palestras sobre consumo consciente e investimentos + trilha ACWA.	130
Valia	Escolas do Rio de Janeiro, Pará e Espírito Santo.	Palestras e peça teatral 'O Drama da Família Gastão'.	1.154
Vexty	Escola Estadual de Osasco.	Conversas sobre carreira e futuro com jovens.	165
Visão Prev	Escola Estadual de São Paulo.	Dinâmica estilo escape room.	112
Vivest	Faculdade FIA e Associação Ampliar.	Oficinas sobre apostas, consumo consciente e poupança.	107

Fonte: Relatório do PEPC 2024-2025 - Ministério da Previdência Social. DERPC/ SRPC/MPS. [8]

8 https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/educacao-previdenciaria/plano-de-educacao-previdenciaria-da-previdencia-complementar-pepc/relpepc2425.pdf

Destaca-se a parceria firmada entre a Fundação dos Economiários Federais (Funcef) e o Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal (Iprev-DF), que uniram esforços para desenvolver uma oficina inovadora baseada em jogo de tabuleiro. A ação educacional foi promovida em 11 escolas de diferentes regiões administrativas do Distrito Federal e alcançou mais de 2 mil estudantes. A experiência evidenciou o potencial das parcerias entre entidades fechadas de previdência complementar e Regimes Próprios de Previdência Social na promoção de ações de educação previdenciária mais acessíveis, engajadoras e conectadas à realidade dos jovens.

A partir desses resultados, tornou-se possível realizar uma avaliação da edição piloto, identificando desafios, aprendizados e oportunidades de aprimoramento para as próximas edições do projeto.

1.2 Avaliação da Edição 2025

A avaliação do projeto piloto revelou uma experiência amplamente positiva, marcada por forte engajamento das entidades participantes e por um conjunto importante de aprendizados para aprimoramento das próximas edições.

De acordo com a pesquisa realizada com as entidades executoras, a fase preparatória concentrou os principais pontos de atenção, especialmente nas etapas de articulação com as instituições de ensino, apontada por 86% das entidades como um processo que exige planejamento antecipado, e na adequação dos prazos de organização das atividades (29%). Durante a fase de execução, as situações observadas foram pontuais, relacionadas principalmente à infraestrutura de algumas escolas públicas e a contextos específicos que impactam o calendário escolar, como períodos de greve.

Ainda assim, a receptividade dos educadores e estudantes foi amplamente positiva, sem registro de resistência significativa às atividades desenvolvidas. Na etapa final, algumas entidades indicaram oportunidades de aprimoramento no processo de cadastramento das ações na plataforma Agenda Semana ENEF, considerado pouco intuitivo por parte dos participantes.

Entre os principais ganhos destacam-se a visibilidade nacional do projeto, o fortalecimento das iniciativas de responsabilidade social das entidades, a ampliação do alcance das ações educativas e o impacto social gerado pela disseminação de conhecimentos financeiros e previdenciários entre jovens em diferentes regiões do país.

A partir dos resultados da avaliação, o DERPC implementou aprimoramentos para a edição de 2026 do projeto. Entre as medidas adotadas destacam-se o planejamento antecipado das atividades, a disponibilização de uma sala de atendimento virtual para orientação e acompanhamento das entidades parceiras ao longo do planejamento das ações e a elaboração de um tutorial com orientações passo a passo para o cadastramento das iniciativas no site da Semana ENEF. Essas medidas buscam facilitar a organização das atividades, apoiar as entidades participantes e tornar mais ágil o registro das ações realizadas no âmbito do projeto.

1.3 Edição 2026: ações educacionais com os três regimes previdenciários

A edição de 2026 do Projeto Poupadores do Futuro acontecerá durante a 13ª Semana Nacional de Educação Financeira, a ser realizada entre os dias 18 e 24 de maio, com o tema “Educação Financeira: construindo um futuro com longevidade e prosperidade”.

Nessa nova edição o projeto ampliará significativamente seu alcance, ao contar não apenas com a colaboração das entidades fechadas de previdência complementar, mas também com a participação conjunta dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), este por meio do Programa de Educação Previdenciária (PEP) em Gerências Executivas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Estima-se que mais de 100 ações serão realizadas por esse conjunto de parceiros.

A integração dos três regimes previdenciários representará um marco importante para a iniciativa, fortalecendo o caráter sistêmico da educação previdenciária e assegurando que crianças e jovens recebam informações alinhadas à pluralidade do modelo brasileiro de proteção social.

O Projeto Poupadores do Futuro consolidou-se como uma iniciativa estratégica para fortalecer a educação financeira e previdenciária no país, demonstrando sua capacidade de mobilizar entidades e escolas e de promover experiências formativas de alto impacto. A edição de 2025 evidenciou o potencial do projeto para transformar realidades, ao aproximar crianças e jovens de temas essenciais como poupança, planejamento e proteção social, de maneira prática e acessível. A continuidade da iniciativa e sua ampliação para 2026 reforçam o compromisso das instituições envolvidas com a formação de uma geração mais consciente e preparada para tomar decisões financeiras ao longo da vida.

Com a integração das EFPC, dos RPPS e do RGPS/INSS na próxima edição, o projeto avança para um novo patamar, fortalecendo a articulação entre os três regimes previdenciários e ampliando o alcance social das ações. Nesse contexto, ganha destaque o papel dos Regimes Próprios de Previdência Social.

3. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS RPPS EM AÇÕES DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os Regimes Próprios de Previdência Social possuem um papel central na disseminação de políticas públicas, devido a sua capilaridade por todo o território nacional, alcançando estados e municípios. Sua participação em ações de educação financeira e previdenciária pode trazer diversos benefícios e por isso são considerados parceiros estratégicos do Projeto Poupadores do Futuro.

Em primeiro lugar, os RPPS podem atuar como multiplicadores do conhecimento sobre previdência e aposentadoria. O envolvimento do RPPS em projetos como o Poupadores do Futuro cria uma ponte entre os gestores previdenciários locais e as escolas, fortalecendo as relações no âmbito dos estados e municípios. Dados preliminares indicam a confirmação de participação de 38[9] RPPS no projeto e a parceria da Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (Abipem), evidenciando o potencial de mobilização dessas instituições e reforçando seu papel como agentes de promoção da educação previdenciária e de engajamento social.

Além disso, os RPPS conferem representatividade e alcance nacional. Segundo o painel de acompanhamento da implementação do RPC pelos entes federativos[10], existem atualmente cerca de 2.131 RPPS espalhados pelo Brasil (aproximadamente 40% dos municípios brasi-

9 Dados preliminares disponíveis até a data de consolidação das informações para este artigo (12 de março de 2026).

10 Painel de Implantação RPC Entes, disponível em: https://abrelink.me/hnq

leiros). Essa capilaridade permite maior engajamento e que as ações de educação financeira e previdenciária possam chegar às escolas dos pequenos municípios, onde essa temática muitas vezes é pouco difundida. Outro ponto relevante é que os RPPS estão inseridos no cotidiano das prefeituras e câmaras municipais, o que facilita parcerias com as secretarias de educação e instituições de ensino.

Do ponto de vista social, envolver os RPPS nas ações educativas ajuda a desenvolver uma cultura financeira e previdenciária local a partir de demonstrações práticas dos benefícios de poupar e contribuir regularmente para a aposentadoria, tendo em vista que essa iniciativa trará qualidade de vida e tranquilidade financeira no futuro. Esse letramento financeiro e previdenciário da comunidade gera cidadãos mais engajados e promove maior conscientização sobre a importância e os desafios da previdência social. Essa formação da cultura previdenciária impacta não apenas os estudantes, mas também os professores e outros profissionais da rede pública de ensino, que na grande maioria das vezes são também segurados do RPPS.

Por fim, a união dos três regimes (Regime Geral de Previdência Social, Regimes Próprios de Previdência Social e Regime de Previdência Complementar) em torno da consciência financeira e previdenciária reforça o caráter integrador da proteção social e do bem-estar na aposentadoria. Por um lado, o RGPS e os RPPS possuem conhecimento sobre direitos e regras básicas de aposentadoria por meio da previdência pública, enquanto as Entidades Fechadas de Previdência Complementar enriquecem o conteúdo com sua experiência em poupança de longo prazo para a previdência privada e o seu impacto direto na qualidade de vida futura das pessoas. Deve-se lembrar que no modelo de previdência adotado a partir de 2019 o RPPS e o RPC se unem com o propósito de proporcionar a proteção social adequada aos servidores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio do envelhecimento populacional impõe a necessidade de ações estratégicas e integradas para garantir a sustentabilidade da previdência social no Brasil. A inclusão formal da educação previdenciária como atribuição do Ministério da Previdência Social e sua participação no Fórum Brasileiro de Educação Financeira asseguram que essas iniciativas sejam contínuas e estejam alinhadas às políticas nacionais, deixando de ser ações pontuais para tornarem-se estratégia de Estado.

O engajamento dos Regimes Próprios de Previdência Social nas ações de educação financeira e previdenciária expande ainda mais o alcance e o impacto social e reforça a mensagem de que a previdência é uma responsabilidade compartilhada por todos os regimes e pelos cidadãos, que de maneira individual ou coletiva podem agir como disseminadores da cultura previdenciária. A ampla rede de RPPS, em conjunto com o RGPS e a Previdência Complementar, com o apoio e coordenação do Ministério da Previdência Social, tem o potencial de formar um verdadeiro sistema nacional de educação previdenciária, no qual cada ator desempenha um papel estratégico no desenvolvimento de ações, na integração entre os órgãos (escolas e instituições de previdência) ou ainda na execução prática de oficinas e atividades nas salas de aula espalhadas pelo país.

Nesse contexto, iniciativas como o Projeto Poupadores do Futuro e as parcerias estabelecidas com programas nacionais de educação financeira (como o Educação Financeira na Escola, o Aprender Valor, o Na Ponta do Lápis e a OLITEF) demonstram o potencial das ações educativas para aproximar a temática previdenciária do cotidiano da popula-

ção desde as etapas iniciais da formação escolar. Ao promover o acesso a informações qualificadas sobre planejamento de longo prazo, proteção social e funcionamento dos diferentes regimes previdenciários, essas iniciativas contribuem para a formação de cidadãos mais conscientes e preparados para tomar decisões financeiras ao longo da vida.

Assim, o fortalecimento contínuo da agenda de educação previdenciária, aliado à cooperação entre órgãos públicos, entidades previdenciárias públicas e privadas e instituições de ensino, tende a ampliar progressivamente o alcance dessas ações e consolidar a cultura previdenciária como elemento fundamental para o planejamento do futuro e para a construção de uma sociedade mais informada e preparada para os desafios da longevidade.

REFERÊNCIAS

1. Banco Central do Brasil. Matriz de Competências em Letramento Financeiro do Programa Aprender Valor. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025. Disponível em: https://aprendervalor.bcb.gov.br/content/config/aprendervalor/docs_aprender_valor/Matriz%20de%20Compet%C3%AAncias%20Completa.pdf

2. BRASIL. Decreto nº 10.393 de 9 de junho de 2020. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira - FBEF. Diário Oficial da União, Brasília, edição nº 110, seção 1, página 2.

3. BRASIL. Decreto nº 11.356, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Previdência

Social e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, edição especial, seção 1, página 250.

4. BRASIL. Decreto nº 11.973 de 1º de abril de 2024. Altera o Decreto nº 11.356, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Previdência Social, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, edição nº 63, seção 1, página 3.

5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama do Censo 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?localidade=BR.

6. Ministério da Previdência Social. Educação Previdenciária. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/educacao-previdenciaria

7. Ministério da Previdência Social. Painel de Acompanhamento da Implementação do RPC pelos Entes Federativos. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/painel-de-acompanhamento-da-implementacao-do-rpc-pelos-entes-federativos.

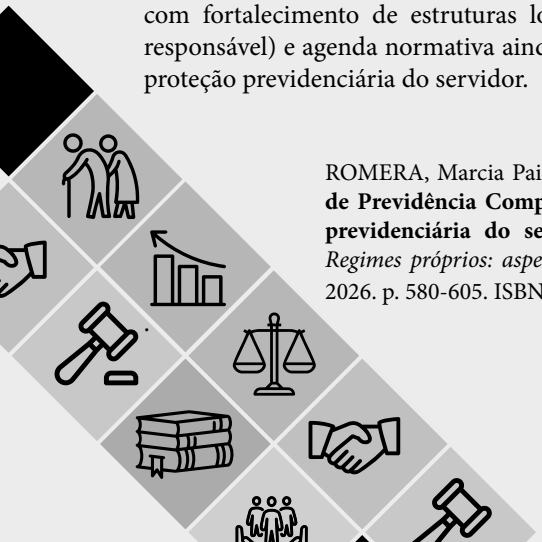
ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Apeprem

18

RPPS e o Regime de Previdência Complementar. Dois regimes e um objetivo: a proteção previdenciária do servidor público

O capítulo explica que a previdência do servidor público passou a operar, na prática, como uma arquitetura de dois pilares — RPPS (limitado ao teto do RGPS, para novos ingressos quando instituído o regime) e Regime de Previdência Complementar (RPC) — e atualiza a trajetória recente de implantação do RPC nos entes subnacionais, organizada em fases que vão da formação dos marcos legais (1998–2003) e experiências iniciais (2007–2019) até a etapa inaugurada pela EC nº 103/2019, com massiva aprovação de leis e convênios e, mais recentemente, o desafio decisivo da operacionalização efetiva (inscrição de servidores e fluxo regular de contribuições). O texto mostra como o CRP foi reposicionado como instrumento indutor dessa "implantação completa", incorporando critérios do RPC e pressionando a passagem do regime "no papel" para a realidade administrativa; descreve os principais gargalos encontrados (governança interna do ente, integração com RH/folha, e práticas inadequadas na oferta do plano, como "termos prévios de não opção" e cancelamentos precoces), defendendo que a adesão é facultativa para o servidor, mas a oferta e comprovação são dever do patrocinador. Por fim, aponta medidas recentes de aperfeiçoamento — como a inclusão do RPC no Pró-Gestão RPPS (com exigências de transparência, relatório do RPC e ações de educação previdenciária) e sua articulação com programas de regularização — e conclui que a consolidação do RPC depende de coordenação contínua entre RPPS, EFPC, Administração/RH, sindicatos, Previc, Tribunais de Contas e MPS, com fortalecimento de estruturas locais de acompanhamento (p.ex., comitês/área responsável) e agenda normativa ainda aberta para estabilizar o modelo multipilar de proteção previdenciária do servidor.



ROMERA, Marcia Paim; NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **RPPS e o Regime de Previdência Complementar. Dois regimes e um objetivo: a proteção previdenciária do servidor público** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 580-605. ISBN 978-65-979127-0-4.

Marcia Paim Romera

Coordenadora-Geral de Normatização e Políticas de Previdência Complementar na Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social, onde orienta e acompanha a regularidade dos entes na implantação do RPC do servidor público desde 2019. Auditora de Finanças e Controle do Tesouro Nacional.
marcia.romera@previdencia.gov.br

Narlon Gutierre Nogueira

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil em exercício no Ministério da Previdência Social. Diretor do Departamento do Regime de Previdência Complementar da Secretaria de Regime Próprio e Complementar. Graduado em Administração e Direito. Especialista em Direito Público e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social. Mestre em Direito Político e Econômico e em Governança e Desenvolvimento.

RPPS e o Regime de Previdência Complementar. Dois regimes e um objetivo: a proteção previdenciária do servidor público

1. Introdução

A previdência dos servidores públicos no Brasil organizase, atualmente, em um modelo com dois pilares de proteção previdenciária. Na ampla maioria dos Estados e Municípios, os servidores titulares de cargo efetivo que ingressam com remuneração acima do teto do RGPS estão vinculados ao RPPS e, de forma complementar, ao Regime de Previdência Complementar (RPC).

Em 2020, na 14ª edição do livro *Regimes Próprios: aspectos relevantes* foi contada a história do desenvolvimento da previdência complementar do servidor público e delimitada em três grandes etapas. Naquela ocasião, a implantação do RPC em estados e municípios encontrava-se em fase inicial de implantação, com a aprovação das leis de instituição do regime. Nesta edição especial de 20 anos do livro e após mais de cinco anos da publicação deste artigo, essa história será atualizada com novas fases e novos capítulos em um momento que a implantação e vigência do regime já é uma realidade.

Apesar do expressivo avanço observado ao longo de sua trajetória recente, o Regime de Previdência Complementar do servidor público permanece como um regime relativamente jovem e que demanda um acompanhamento contínuo e atenção permanente por parte dos atores envolvidos na previdência do serviço público. Nesse contexto, o presente artigo analisa o estágio atual desse regime, atualiza as principais medidas normativas recentes e destaca pontos relevantes que merecem especial atenção. Enfatiza-se que a adequada proteção previdenciária do servidor público depende de um esforço coordenado de múltiplos atores. Participam integradamente desse processo os RPPS, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), as Secretarias de Administração (responsáveis pela admissão dos servidores), os sindicatos, a Previc, os Tribunais de Contas, o Ministério da Previdência Social e os próprios servidores públicos.

Além desta introdução, o texto organiza-se em três seções principais. A primeira seção examina as fases de desenvolvimento do RPC do servidor público entre 2019 e 2026, destacando a importância do instrumento do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) como instrumento orientador para adequada instituição e implantação do regime. A segunda seção aborda o momento atual do setor, marcado pela efetiva operacionalização do RPC, com a inscrição dos servidores nos planos de benefícios, bem como pelas iniciativas em curso voltadas ao seu aperfeiçoamento, como a inclusão do RPC no Pró-Gestão e sua previsão no Pró-Regularidade RPPS. Por fim, a terceira seção discute os desafios presentes do setor e ressalta a necessidade de acompanhamento contínuo desses temas pelos diversos atores envolvidos.

2. As fases do desenvolvimento do RPC do servidor público e o CRP

A instituição do Regime de Previdência Complementar do servidor público pode ser delimitada, atualmente, em quatro fases. Uma primeira marcada pela formação dos marcos legais do Regime de Previdência Complementar - RPC e do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS entre 1998 e 2003; uma segunda fase caracterizada pela implantação de fato do RPC na União e em alguns poucos Estados e Municípios com a criação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) de natureza pública entre 2007 e 2019.

A terceira fase, tal como delimitada neste artigo, compreende o período de 2019 a 2023. Essa fase tem início com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que tornou obrigatória a implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC) por todos os entes da Federação que possuam Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Esse período caracteriza-se pela instituição formal e pela vigência do RPC nos entes federativos, materializada pela efetiva contratação de entidades de previdência complementar — de natureza pública e privada —, majoritariamente por meio de planos multipatrocinados, na ampla maioria dos Estados e Municípios com RPPS.

A quarta fase, vivenciada atualmente pelo setor, inicia-se de forma mais evidente a partir de 2024 e é marcada pela efetiva operacionalização do RPC, com a inscrição dos novos servidores nos planos de benefícios e a realização dos aportes correspondentes, tanto dos participantes quanto dos patrocinadores. Este artigo concentrase na análise das fases mais recentes do desenvolvimento do RPC, em especial a terceira e a quarta fases.

2.1 A terceira fase

No período compreendido entre 2019 e 2023, a implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC) concentrouse, principalmente, na aprovação das leis instituidoras do regime, nas discussões acerca dos modelos de contratação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), na realização dos processos seletivos para a escolha dessas entidades, bem como na efetiva formalização das contratações e na autorização dos convênios de adesão pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc). Essa etapa foi fundamental para consolidar o RPC como uma realidade na previdência do servidor público, uma vez que, após a aprovação do convênio de adesão pela Previc, o regime passa a vigorar e os novos servidores admitidos passam a estar cobertos de forma concomitante pelo RPPS e pelo RPC.

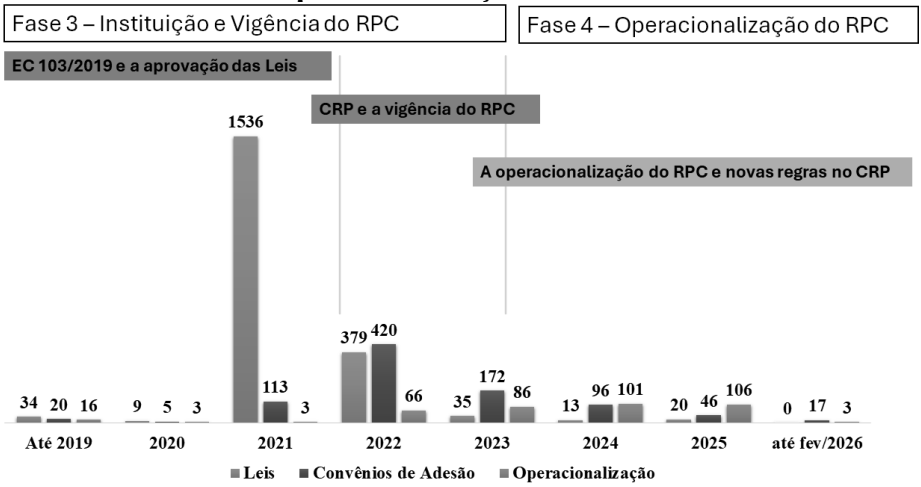
Após 2019, o modelo predominante de instituição do Regime de Previdência Complementar deuse por meio da adesão a planos próprios ou, principalmente, a planos multipatrocinados, administrados por entidades de previdência complementar de natureza pública e privada. Até 2023, 27 entidades eram responsáveis pela administração de 44 planos de previdência complementar destinados a servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais abrangiam aproximadamente 750 entes federativos. Destacase que mais de 75% dos entes que celebraram convênios de adesão concentravamse em apenas seis planos de benefícios multipatrocinados, administrados por diferentes EFPC. (Brasil, 2023).

A predominância da adoção de planos multipatrocinados evidencia que os entes federativos, em sua maioria, buscaram estratégias mais eficien-

tes e menos onerosas para a implantação do regime. Esse modelo permite ganhos de escala relevantes, na medida em que quanto maior o porte da entidade e do plano de benefícios, menores tendem a ser os custos administrativos suportados pelos participantes, contribuindo para a sustentabilidade e a eficiência do RPC.

O gráfico a seguir, elaborado com base nas informações disponíveis no *Painel de Acompanhamento da Implantação do RPC* permite visualizar de forma sintética a trajetória de implantação do regime ao longo das fases três e quatro. Ao apresentar, ano a ano, a quantidade de leis de instituição aprovadas, o número de convênios de adesão firmados e a quantidade de convênios operacionalizados desde 2019, o gráfico evidencia a evolução do processo de implementação do RPC. Também é possível identificar o papel determinante das alterações regulatórias no impulso à instituição e à consolidação do regime ao longo do período analisado.

Gráfico 1 - Evolução Normativa e da Aprovação Leis, Convênio de Adesão e Operacionalização – visão ano a ano



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *Painel de Acompanhamento do RPC (posição fev.2026,* disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/previdencia-complementar-do-servidor-publico

Entre 2019 e 2021, o principal fator indutor da instituição do Regime de Previdência Complementar foi o prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. A Emenda determinou que a instituição do regime de previdência complementar, nos termos

dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal, deveria ocorrer no prazo máximo de dois anos a contar de sua entrada em vigor, fixando, o limite constitucional em 13 de novembro de 2021. Conforme evidenciado no gráfico, o **ano de 2021** concentrou a aprovação da ampla maioria das leis instituidoras do RPC, **totalizando 1.536 normas aprovadas nesse período**, o que confirma o papel decisivo do marco constitucional na aceleração do processo de implantação do regime.

Ao final de 2021, com o avanço das leis instituidoras do Regime de Previdência Complementar (RPC), passaram a ser adotadas novas medidas de orientação, acompanhamento e fiscalização com o objetivo de assegurar a efetiva implantação do regime.

A intenção foi induzir a transição do RPC de uma mera previsão legal para um regime plenamente operacionalizado, capaz de assegurar, na prática, a adequada proteção previdenciária do servidor público. Nesse mesmo período, o conceito de regularidade previdenciária adotado pelo Ministério da Previdência Social (MPS) foi ampliado para refletir a nova realidade do sistema previdenciário do servidor, caracterizada pela coexistência e complementaridade entre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o RPC. Como desdobramento, passaram a ser incorporados critérios relacionados ao RPC para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), medida que se mostrou decisiva para sensibilizar os entes federativos e os gestores dos RPPS quanto à importância da implantação adequada e tempestiva do regime.

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), atualmente disciplinado pela Portaria MTP nº 1.467/2022, consolidouse como um instrumento central de orientação e indução do processo de "implantação completa" do Regime de Previdência Complementar (RPC). Ao incorporar requisitos relacionados ao RPC, o CRP passou a atuar como uma verdadeira bússola do processo de implantação do regime, contribuindo, de um lado, para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), por meio da limitação do valor dos benefícios, e, de outro, para a preservação de uma proteção previdenciária adequada aos servidores públicos, assegurada pela efetiva oferta do RPC.

Nogueira (2024), em sua análise aprofundada sobre a efetividade dos instrumentos de governança dos Regimes Próprios de Previdência Social, conclui que, mesmo diante do elevado grau de judicialização, o CRP configura-se como instrumento fundamental para induzir o cumprimento das obrigações legais, a implementação de medidas de reforma — incluindo a implantação do RPC — e para a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS. As respostas de dirigentes e técnicos dos RPPS à pesquisa reforçam esse diagnóstico ao reconhecerem o CRP como o principal fator motivador das reformas, seguido pela atuação da entidade gestora e pela mobilização política. Os dados apresentados neste artigo corroboram, igualmente, as conclusões alcançadas pelo autor no momento presente.

Cumpre destacar que, com o recente julgamento que reconheceu a constitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), esse instrumento tende a ganhar ainda mais robustez como indutor do cumprimento da legislação previdenciária. Nesse contexto, é esperado que os entes atualmente amparados por decisões judiciais — que representam cerca de 30% do total, correspondentes a 611 dos 2.131 entes com RPPS ao final de 2025 — passem, de forma gradual, a buscar a plena conformidade normativa, com reflexos diretos também sobre a adequada implantação e operacionalização do Regime de Previdência Complementar (RPC).

A partir de 2022, a instituição do RPC (aprovação de lei) e sua vigência (autorização do convênio de adesão) passaram a integrar critérios exigidos para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), com prazos fixados, respectivamente, **para 1º de abril de 2022 e 1º de julho de 2022**. Impulsionados por essa exigência, observase, conforme ilustrado no gráfico, um expressivo avanço na implantação do RPC ao longo de 2022, ano em que foram autorizados pela Previc 420 convênios de adesão, configurando um recorde no período analisado. Ainda em decorrência desse novo critério de regularidade, foram aprovadas 379 novas leis instituidoras do RPC no mesmo ano.

Em 2023, o número de novos convênios aprovados permaneceu elevado, com a autorização de 172 convênios de adesão. Esse movimento contri-

buiu para consolidar a ampla abrangência do RPC no país, alcançando a maior parte dos entes federativos com servidores cuja remuneração supera o teto do Regime Geral de Previdência Social. De acordo com dados consolidados do quarto trimestre de 2023, constantes no Relatório Gerencial da Previdência Complementar, dos 2.144 entes subnacionais com RPPS, 91% já haviam aprovado suas leis de instituição RPC. Desse universo, 750 (38% do total) possuíam convênios de adesão autorizados pela Previc e, portanto, o RPC vigente (BRASIL, 2023).

2.2 A quarta fase

A quarta fase do Regime de Previdência Complementar de entes federativos pode ser delimitada de forma mais clara a partir de 2024 até os dias atuais. Trata-se da etapa em que o processo de operacionalização do regime passa a se materializar de forma efetiva, isto é, quando ocorre — ou deveria ocorrer — o ingresso concreto dos servidores nos planos de benefícios. O gráfico apresentado evidencia que, embora até 2023 a ampla maioria dos entes federativos brasileiros já tivesse avançado na celebração dos convênios de adesão, totalizando 730 convênios firmados, a operacionalização desses instrumentos avançava de maneira significativamente mais lenta. Àquele momento, apenas 174 convênios encontravamse efetivamente em operação, o que correspondia a cerca de 24% do total.

Pesquisa realizada pelo Ministério da Previdência Social em 2024 revelou um dos principais desafios enfrentados pelo setor: grande parte dos entes que haviam celebrado convênios de adesão já realizava contratações de servidores com remuneração superior ao teto do Regime Geral de Previdência Social após a vigência do RPC, sem que, contudo, a inscrição efetiva desses servidores nos planos de benefícios estivesse sendo realizada. Mas quais as razões para isso?

Diante desse cenário, evidenciouse, mais uma vez, a necessidade de adoção de novas medidas regulatórias, de fiscalização e de orientação, a serem implementadas de forma coordenada pelos diversos atores do sistema, tema que será aprofundado na próxima seção.

3. A operacionalização da previdência complementar do servidor público no Brasil

As razões identificadas na pesquisa para o atraso na operacionalização concentravam-se em três fatores principais: (i) ausência de retorno por parte de muitos entes para início das tratativas necessárias à operacionalização; (ii) insuficiente organização interna dos entes, especialmente no que se refere à governança e à adaptação dos processos internos, como a folha de pagamento e os sistemas de recursos humanos; e (iii) de forma mais preocupante, o relato de que parte dos entes informava que os novos servidores admitidos manifestavam "interesse em não ingressar" no RPC, o que evidenciou a necessidade urgente de intensificação das ações de fiscalização, orientação e capacitação previdenciária dos servidores públicos.

Destacam-se consequências relevantes associadas à não operacionalização do regime, tais como a fragilização da proteção previdenciária do servidor, além de riscos administrativos e judiciais decorrentes da inadequada oferta do plano de benefícios.

A partir desse diagnóstico, foram adotadas medidas relevantes, e, mais uma vez, o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) assumiu papel central como instrumento indutor da operacionalização do regime. A exigência da efetiva operacionalização do RPC — entendida como a inscrição de participantes e a manutenção de fluxo regular de contribuições — passou a integrar os critérios para a emissão do CRP, conforme alteração da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, promovida pela Portaria MTP nº 3.811, de 4 de dezembro de 2024.

A Previc passou, igualmente em 2024, a estabelecer, em seus normativos, o prazo de 180 dias para a operacionalização dos convênios de adesão, aplicável aos entes que realizassem contratações de servidores com remuneração superior ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

Ainda em 2024, o Ministério da Previdência Social publicou a Nota Técnica SRPC nº 584, elaborada de forma conjunta pelo Departamento do Regimes Próprios de Previdência Social e pelo Departamento do Regime de Previdência Complementar, a qual trouxe orientações relevantes aos entes federativos que ainda não haviam operacionalizado os convênios de adesão ao Regime de Previdência Complementar (BRA-

SIL, 2024a). Destacam-se como importantes orientações o esclarecimento de que a data de vigência do RPC para todas as situações é a data de autorização pela Previc do convênio de adesão, inclusive nos casos de atrasos na operacionalização. Nesse sentido, esclarece-se que o descumprimento do prazo para operacionalização não afasta o direito do servidor aos aportes retroativos no RPC, devidamente atualizados, independentemente da forma de inscrição prevista na legislação local — seja por inscrição automática, seja por inscrição convencional.

Como resultado das ações de orientação e das medidas normativas voltadas à operacionalização, observa-se uma aceleração gradual no número de convênios efetivamente em funcionamento, com a entrada em operação de 101 convênios em 2024, 98 em 2025 e nos dois primeiros meses de 2026 13 novos convênios foram operacionalizados.

Dessa forma, chega-se ao início de 2026 com o seguinte panorama: dos 2.131 entes com RPPS, 889 (42%) tem convênios autorizados pela Previc. Desse total 384 entes, correspondentes a 18%, estão operacionalizados, isto é, estão inscrevendo servidores nos planos de benefícios (BRASIL 2026a). Das 27 unidades da federação, 24 já se encontravam com seus regimes em funcionamento, enquanto Maranhão e Amapá ainda não haviam operacionalizado o RPC, e apenas Roraima não havia aprovado a lei de instituição do regime (BRASIL 2026b).

Importante notar que parcela significativa dos entes com convênio de adesão autorizados ainda não realizou contratações de servidores com remuneração superior ao teto do RGPS — **situação que alcança cerca de 45% dos convênios firmados**, conforme informações declaratórias dos próprios entes, constantes dos Informativos do DIPR e do Painel de Acompanhamento da Implantação do RPC do Servidor Público. Em razão desse fator, o potencial de novos convênios a serem operacionalizados no curto prazo é bem inferior ao total de 889 convênios autorizados. Nesse contexto, considerando aqueles que já contrataram servidores com remuneração acima do teto, inicia-se o ano de 2026 com apenas 108 entes que já possuem convênio aprovado e ainda não haviam operacionalizado o RPC.

Para além do papel indutor exercido pelo Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), outras iniciativas relevantes foram implementadas com vistas à adequada operacionalização do RPC, entre as quais se

destacam a inclusão do regime no Pró-Gestão RPPS e no Pró-Regularidade RPPS.

3.1 A Certificação Institucional do Pró-Gestão RPPS e a importância da inclusão recente do tema do RPC

O Programa Pró-Gestão RPPS é uma iniciativa voltada à certificação institucional e à modernização da gestão dos RPPS, com o objetivo de incentivar a adoção de boas práticas de governança, controles internos, o aumento da transparência e a profissionalização de dirigentes e servidores e o desenvolvimento de ações estruturadas de educação previdenciária.

Diferentemente do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que possui natureza obrigatória e cuja não obtenção acarreta consequências financeiras relevantes para o ente federativo, o Pró-Gestão RPPS é um programa de adesão voluntária. Ainda assim, sua implementação está associada a importantes incentivos indiretos, tais como a ampliação de limites de aplicação de recursos, a autorização para destinação de maiores volumes financeiros à capacitação, profissionalização e certificação de dirigentes e servidores, entre outros benefícios institucionais. Por meio de níveis graduais de certificação, o Programa reconhece os RPPS que estruturam seus processos de gestão de forma mais eficiente, transparente e sustentável, contribuindo para o fortalecimento da governança previdenciária e para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

Nogueira (2024), ao analisar a efetividade dos instrumentos de governança dos RPPS, observa que, embora o Pró-Gestão RPPS não tenha sido percebido pelos dirigentes como um fator diretamente motivador das reformas previdenciárias, os RPPS certificados apresentam percentuais mais elevados de cumprimento das diversas espécies de reformas, níveis significativamente superiores de regularidade perante o CRP e resultados mais satisfatórios na classificação final do Índice de Situação Previdenciária (ISPRPPS), na maioria dos indicadores que o compõem.

A incorporação da temática do RPC ao Manual do Pró-Gestão RPPS, a partir de 2026, representa avanço significativo alinhando o Programa à

nova realidade da previdência do servidor público. Nesse contexto, os RPPS passam a exercer papel ainda mais estratégico como indutores e apoiadores da adequada implantação e operacionalização do RPC no âmbito dos entes federativos e, por conseguinte, da proteção previdenciária dos servidores públicos.

Na atualização do Manual, duas ações diretamente relacionadas ao RPC foram incorporadas. No âmbito da **Ação de Transparência**, passou a ser exigida a publicação, no sítio eletrônico do ente — envolvendo o RPPS e o órgão responsável pelo RPC —, do **Relatório do Regime de Previdência Complementar**. Esse relatório constitui instrumento relevante para a organização e divulgação das informações essenciais sobre o RPC, tais como: a legislação instituidora; a data de vigência do regime; as alíquotas de contribuição; a entidade fechada de previdência complementar (EFPC) contratada; a data de operacionalização do convênio de adesão; os canais de comunicação entre servidores e EFPC; e as regras aplicáveis à migração de servidores.

Outro bloco relevante de informações exigidas no Relatório refere-se à identificação da área ou do setor responsável pelo acompanhamento do RPC no âmbito do ente federativo. Essa medida contribuirá para facilitar a atuação dos servidores, dos órgãos de controle, das EFPC e do Ministério da Previdência Social, ao permitir a identificação clara dos responsáveis pela gestão e acompanhamento dos temas relacionados ao RPC no ente.

Adicionalmente, o Relatório do RPC passa a contemplar informações que possibilitam o acompanhamento efetivo da inscrição e da permanência dos servidores nos planos de previdência complementar, inclusive com a indicação expressa do número de servidores que optaram por não contribuir para o RPC. Esses dados são fundamentais para subsidiar ações de educação previdenciária, bem como para a identificação e o diagnóstico de eventuais fragilidades na oferta, comunicação e retenção de participantes nos planos de benefícios.

A segunda alteração promovida no Manual ocorreu na **Ação de Educação Previdenciária,** estabelecendose a obrigatoriedade de inclusão da temática do RPC tanto no Plano de Capacitação quanto nas Ações de Diálogo com Segurados e com a Sociedade. Essa inclusão contribui diretamente para enfrentar um dos principais desafios observados no desenvolvimento do RPC, já discutido ao longo deste artigo: a necessidade

de disponibilização de informações claras, adequadas e tempestivas que assegurem ao servidor público o pleno exercício de sua escolha previdenciária e a efetiva proteção previdenciária complementar.

***Boa prática**. Embora os requisitos relacionados ao Regime de Previdência Complementar (RPC), recentemente incorporados ao Manual do Pró Gestão — em especial a **publicação do Relatório do Regime de Previdência Complementar** e as Ações de Educação Previdenciária — sejam formalmente exigíveis apenas dos entes que aderiram ao Programa Pró Gestão, sua adoção deve ser considerada uma boa prática por todos os entes federativos e RPPS comprometidos com a adequada proteção previdenciária do servidor público, ainda que não haja, no momento, a intenção de adesão ao Programa.*

*O **Relatório do Regime de Previdência Complementar** configura se como uma ferramenta relevante de organização, transparência e acompanhamento das informações relativas ao RPC no âmbito do ente federativo, servindo como guia orientador para diversos atores institucionais, tais como, Comissões de Acompanhamento da Previdência Complementar (CAPC), associações, sindicatos, Tribunais de Contas, RPPS e a sociedade em geral. Recomenda se, para esse fim, a consulta ao Anexo 10 do Manual do Pró Gestão.*

3.2 O RPC nos Programas de Regularização e o Pró-Regularidade RPPS

A partir da Emenda Constitucional nº 113/2021 — posteriormente ajustada pela Emenda Constitucional nº 136/2025, em especial em seu art. 115 — passou a ser autorizada, de forma excepcional, a realização de parcelamentos ampliados de débitos previdenciários junto à Receita Federal (contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência Social) e aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), condicionandose esse benefício à adoção de medidas estruturais de reforma dos regimes próprios.

Esses programas de regularização, além de contribuírem para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, para a regularização fiscal dos entes e para a implementação de reformas estruturais, passaram a ser concebidos a partir de uma visão integrada da previdência do servidor público. Nesse contexto, a adequada implantação do Regime de Previdência Complementar (RPC) passou a figurar como uma das condições para o

acesso a tais mecanismos de regularização.

O programa Pró-Regularidade RPPS configura-se como uma iniciativa inovadora e promissora ao articular, em um único instrumento, o parcelamento de débitos, a regularização do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e a implementação de reformas estruturais. Ao substituir um modelo de controle da regularidade previdenciária essencialmente sancionatório por um modelo orientado à regularização progressiva, transparente e tecnicamente acompanhada, o Programa estabelece mecanismos proporcionais e razoáveis para a adequação dos entes federativos.

O Pró-Regularidade RPPS[1] organiza o processo de regularização previdenciária em fases sucessivas: (i) fase geral, correspondente à adesão ao Programa; (ii) fase intermediária, voltada à elaboração e execução do plano de ação; (iii) fase específica, caracterizada pela regularização assistida; e (iv) fase de consolidação, destinada à manutenção da conformidade alcançada. Essa estrutura permite que o ente avance de forma gradual até a plena regularidade e a retomada do CRP regular. No que se refere ao RPC, o Programa incorporou exigências específicas já na fase intermediária, quando o ente deve implementar as medidas decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019, adequar alíquotas e rol de benefícios e instituir a lei do RPC, e, na fase específica, comprovar a vigência e a efetiva operacionalização do regime.

De forma convergente, o Programa de Parcelamento Excepcional de Débitos Previdenciários junto à Receita Federal[2] também passou a exigir o atendimento aos critérios relacionados ao Regime de Previdência Complementar como condição para adesão.

Esses programas contribuirão para a regularização do CRP daqueles entes que que ainda se encontram em atraso quanto à adequada implantação do RPC. De acordo com consulta realizada no sistema CADPREV, no início de 2026, aproximadamente 360 entes estão com o CRP irre-

1 Mais informações sobre o Pró-regularidade RPPS pode ser acessadas em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/programa-de-regularidade-previdenciaria-pro-regularidade-rpps

2 O programa está regulamentado pela Instrução Normativa n.º 2283/2025 e pode ser acessado em https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/147004

gular em decorrência do descumprimento dos critérios do RPC; destes, 118 entes encontravam-se com o CRP irregular por não terem aprovado a lei de instituição do RPC, 52 entes por não terem atendido a notificação para a regularização da lei, 108 entes por falta de convênio de adesão (e que admitiram novos servidores com remuneração acima do teto do RGPS) e 152 entes por não operacionalizar o convênio de adesão no prazo máximo de 180 dias (BRASIL, 2025)

Diante do panorama exposto e das medidas recentemente adotadas para assegurar a efetiva aplicação do Regime de Previdência Complementar, torna-se necessário avançar na identificação dos pontos de atenção que condicionam o seu desenvolvimento. Esses aspectos são analisados na seção seguinte.

4. Pontos de atenção para o desenvolvimento da previdência complementar do servidor público

Esta seção tem por objetivo lançar luz sobre alguns aspectos que demandam atenção contínua para o desenvolvimento e a consolidação do Regime de Previdência Complementar (RPC) do servidor público. A efetividade desse regime pressupõe a atuação coordenada de múltiplos atores institucionais, incluindo os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), as associações representativas, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), as Secretarias de Administração — responsáveis pelos processos de admissão de servidores —, os sindicatos, os Tribunais de Contas estaduais e municipais, bem como os próprios servidores públicos. A articulação entre esses agentes revelase condição indispensável para assegurar a adequada proteção previdenciária complementar e o amadurecimento institucional do RPC no âmbito dos entes federativos.

4.1 Forma de Oferecimento do Plano e a Inscrição Automática

Um primeiro ponto de atenção refere-se ao processo de oferecimento dos planos de previdência complementar aos novos servidores e ao procedimento de inscrição desses servidores nos planos de benefícios pelos entes federativos.

De maneira geral, observase que a ampla maioria dos entes adotou, de forma acertada, a modalidade de inscrição automática no RPC no momento do ingresso do servidor no serviço público. Barbosa e Araújo (2024) destacam que a adesão automática já se consolidou como prática predominante nos planos de previdência complementar dos entes federativos, sendo que cerca de 90% dos entes que aprovaram a lei de instituição do RPC previram essa modalidade, inspirandose na experiência da União. Segundo os autores, essa estratégia resultou em taxas de retenção próximas a 95% dos participantes nos planos na União. A inscrição automática passou, inclusive, a ser expressamente disciplinada pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, por meio da Resolução CNPC nº 60, de 7 de fevereiro de 2024.

No entanto, a análise da prática adotada por alguns entes federativos revela pontos de preocupação no processo de inscrição (ou de não inscrição). Em diversos casos, são relatados o acolhimento, por parte dos entes, de "*Termos Prévios de Não Opção ao RPC*" ou, ainda, situações em que os servidores são formalmente inscritos no plano, mas solicitam o cancelamento diretamente à Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) antes mesmo da realização da primeira contribuição. Em outros casos, é constatada a operacionalização, mas com poucos servidores aderindo ao plano. Esses episódios têm sido utilizados para justificar a baixa operacionalização do regime ou o reduzido número de servidores inscritos, frequentemente atribuídos ao suposto "desinteresse" do servidor público em aderir ao RPC.

Embora a adesão ao RPC seja facultativa ao servidor, o seu oferecimento é obrigatório por parte do ente federativo. Cabe ao ente garantir e comprovar a oferta do regime a todos os servidores elegíveis, seja por meio da inscrição convencional, seja por meio da inscrição automática. Na hipótese da inscrição convencional, deve constar nos assentamentos funcionais do servidor a manifestação expressa de sua opção pela adesão ou não ao RPC.

Já a modalidade de inscrição automática, quando corretamente implementada, supre a necessidade de comprovação legal da oferta do plano pelo ente. Contudo, para que esse mecanismo produza seus efeitos, a inscrição e o aporte das contribuições devem ser efetivamente realizados, sendo que eventual decisão de desligamento do plano pelo servidor deve ocorrer exclusivamente dentro da chamada janela de *opt-out*, isto

é, no prazo previsto no regulamento do plano — entre 90 e 120 dias — para manifestação do não interesse. A adoção de termos prévios de desistência é incompatível com a lógica de proteção social subjacente à inscrição automática, além de esvaziar sua eficácia. Trata-se, ademais, de prática contrária à legislação instituidora do RPC no âmbito do ente e à Resolução CNPC nº 60/2024, que disciplina a inscrição automática.

Outro aspecto que merece atenção refere-se às situações em que servidores solicitam junto a EFPC o cancelamento da inscrição ou o exercício do *opt-out* antes mesmo da realização de qualquer aporte ao plano. Esse comportamento suscita questionamentos relevantes acerca da qualidade, da clareza e da suficiência das informações prestadas ao servidor no momento de sua posse. É razoável supor que um servidor adequadamente orientado dificilmente renunciaria, de forma imediata, à contribuição patronal e aos benefícios associados à proteção previdenciária complementar, caso tivesse plena compreensão dos riscos envolvidos para sua segurança financeira e previdenciária futura.

Nessa perspectiva, avalia-se como fundamental o acompanhamento, a orientação e a fiscalização, por parte das associações representativas de servidores, dos sindicatos e dos Tribunais de Contas, especialmente no que se refere às taxas de retenção dos novos servidores nos planos, às razões declaradas para os desligamentos e à qualidade dos materiais informativos disponibilizados pelos entes.

Neves (2024), ao tratar das obrigações do patrocinador — o ente federativo — previstas no convênio de adesão, reforça a importância do adequado oferecimento do plano a todos os servidores elegíveis, atuais e futuros, independentemente do valor de suas remunerações incorporáveis, inclusive naqueles casos em que não haja contrapartida patronal. O autor alerta que falhas nesse processo podem gerar, no futuro, relevantes problemas administrativos e judiciais, com potenciais impactos negativos para os poderes e órgãos do ente federativo, incluindo questionamentos e a eventual não aprovação de processos de aposentadoria pelos respectivos Tribunais de Contas.

Por fim, é importante ressaltar que, ainda que o servidor tenha inicialmente optado pela não participação no plano, permanece assegurado o seu direito de, a qualquer tempo, requerer a adesão ao RPC. Essa possibilidade reforça o papel estratégico das ações contínuas de fiscalização e educação previdenciária demonstrando que iniciativas informativas,

mesmo realizadas de forma tardia, podem ser eficazes para promover a adesão e fortalecer a proteção previdenciária complementar dos servidores públicos.

4.2 A Estruturação Adequada do Ente para a Implantação, Acompanhamento e Fiscalização do RPC

Para garantir a implantação bem-sucedida e o acompanhamento efetivo do Regime de Previdência Complementar no âmbito de um ente federativo, é imprescindível estabelecer uma estrutura administrativa clara a essa finalidade. Após a aprovação da lei local que institui o RPC e a contratação de uma Entidade Fechada de Previdência Complementar para sua gestão, muitos entes federativos ainda não designaram formalmente o setor ou responsável que conduzirá a operacionalização e o monitoramento contínuo do novo regime. Essa lacuna organizacional tem gerado dificuldades de comunicação e gestão, a ponto de diversas EFPC relatarem obstáculos para identificar em cada ente quem é o interlocutor responsável pelos assuntos relacionados ao RPC.

É importante ressaltar que, embora o RPC seja um regime de natureza privada, administrado pela EFPC selecionada por meio de processo transparente, o patrocinador público (ente federativo) mantém responsabilidades no funcionamento do regime. A EFPC desempenha as atividades centrais do RPC – como administração do plano de benefícios, gestão dos recursos financeiros e pagamento de benefícios previdenciários – mas o ente patrocinador não pode considerar o RPC apenas como mais um contrato de prestação de serviços.

Pelo contrário, cabe ao ente uma postura ativa de supervisão e de acompanhamento, em linha com o arcabouço legal vigente: a Lei Complementar nº 108/2001[3], por exemplo, estabelece no artigo 25 que as atividades de regulação e fiscalização exercidas pelo órgão competente não afastam o dever do patrocinador público de realizar a supervisão e fiscalização sistemática das atividades da EFPC por ele patrocinada. Ou seja, mesmo com a atuação da autoridade reguladora (atualmente a Previc) na supervisão das entidades de previdência, permanece a obrigação do

3 Lei Complementar n° 108, de 29 de maio de 2001, regulamentou o parágrafo 4º do artigo 202 da CF, dispondo das normas específicas para os entes da administração pública direta e indireta, na condição de patrocinador, seus planos de benefícios e as entidades fechadas de previdência complementar instituídos por eles.

ente federativo em atuar internamente no acompanhamento do plano de previdência complementar que patrocina.

Ressalte-se que, à época da edição da LC nº 108/2001, esse dispositivo legal foi concebido principalmente para abarcar as EFPC instituídas por entes públicos, especialmente aquelas vinculadas a empresas estatais, pois então não existiam planos de previdência complementar de servidores públicos em operação – estes somente vieram a ser implementados a partir de 2013, com a criação da Funpresp e da Prevcom-SP. Também não se contemplava, naquele momento, a existência de EFPC de natureza privada administrando planos multipatrocinados reunindo diversos entes públicos patrocinadores. Com a evolução do sistema de previdência complementar dos servidores públicos, a interpretação atual do artigo 25 da LC 108/2001 estende-se a essa nova realidade, reforçando que todo ente patrocinador, independentemente do tipo de EFPC contratada, deve exercer o acompanhamento do plano de benefícios do qual faz parte.

Diante dessas exigências legais e operacionais, torna-se fundamental que o ente federativo estabeleça uma estrutura permanente – seja uma unidade administrativa específica, uma equipe técnica designada ou ao menos um responsável formal – para coordenar e acompanhar o RPC de forma contínua, para além da fase inicial de implementação. Em linhas gerais, essa instância deverá desempenhar diversas atribuições essenciais, tais como:

- **Interlocução com a EFPC**: atuar como ponto focal de contato junto à entidade de previdência complementar para tratar de todos os assuntos relacionados ao plano de benefícios, desde questões operacionais até alterações de regulamento;
- **Transparência e comunicação interna**: assegurar que as informações sobre o RPC (normas, procedimentos de adesão, direitos e obrigações) sejam claramente difundidas dentro do ente federativo, especialmente aos servidores públicos elegíveis ao regime;
- **Monitoramento**: acompanhar regularmente os resultados da gestão do plano e o desempenho da EFPC, analisando

relatórios de investimentos e demais demonstrativos disponibilizados, e **reportar ao dirigente do ente** análises e recomendações relativas à performance do plano;

- **Análise de propostas e governança**: examinar e emitir pareceres técnicos sobre eventuais propostas de alteração do regulamento do plano de benefícios, representando o ente nas instâncias de governança da EFPC (como fóruns, conselhos ou comitês de acompanhamento do plano);
- **Oferecimento e ingresso dos servidores**: coordenar o processo de ingresso dos novos servidores no plano de previdência complementar, garantindo que todos os procedimentos de inscrição e de repasse de contribuições sejam executados de forma correta, transparente e devidamente documentada;
- **Gerenciamento de migrações e integrações com o RPPS**: tratar de aspectos relacionados à **migração de servidores entre o regime antigo (RPPS pleno) e o novo regime (RPPS limitado + RPC)**, quando aplicável, assegurando que a transição ocorra dentro das normas.[4]

Uma alternativa para reforçar a governança interna do RPC é a criação de um Comitê de Assessoramento da Previdência Complementar (CAPC). De acordo com o *Guia de Orientações para Entes Federativos* (Ministério da Previdência Social, 2023), esse comitê poderia ser composto por integrantes nomeados pelo ente federativo e representantes dos servidores públicos. Entre suas atribuições estariam: acompanhar de perto o desempenho do plano de benefícios, encaminhar recomendações ou pareceres ao patrocinador acerca de propostas de alteração de regulamento e até mesmo, dentro dos limites legais, sugerir a eventual

4 Para maiores informações sobre Migração, ver cartilha orientativa específica https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/previdencia-complementar-do-servidor-publico/guias-cartilhas-e-modelos

transferência da gestão do plano para outra EFPC, caso isso se mostre necessário para proteger os interesses dos participantes.

No entanto, a implementação de um comitê dessa natureza pode ser inviável ou demasiado onerosa para entes de pequeno porte, com poucos servidores vinculados ao RPC. Nesses casos, é ainda mais importante que o ente nomeie formalmente um servidor ou setor responsável por todas as funções de acompanhamento do regime complementar, de forma a não deixar lacunas na gestão. Mesmo sendo um regime autônomo em relação ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), todos os entes, inclusive os menores, precisam se organizar internamente e designar responsáveis específicos para cada etapa: desde a operacionalização e oferta do plano aos servidores até o acompanhamento do desempenho do plano de benefícios, de forma contínua.

A ausência de uma área ou responsável designado para gerenciar o RPC acarreta diversos riscos e consequências negativas. Entre eles, destacam-se: oferecimento inadequado do plano de previdência complementar aos servidores (por exemplo, falhas na orientação quanto à inscrição), atrasos na efetiva operacionalização do convênio de adesão e na regularização dos aportes (contribuições do ente e dos participantes), prejuízos à proteção previdenciária dos servidores (que podem ficar temporariamente descobertos do complemento de aposentadoria) e potenciais contenciosos judiciais futuros decorrentes dessas falhas. Esses problemas não apenas comprometem a confiança dos servidores no novo regime, como também podem afetar a regularidade previdenciária do próprio ente federativo frente aos órgãos de controle.

Diante desse cenário, as Secretarias de Administração e os Departamentos de Recursos Humanos – tradicionalmente responsáveis pelos processos de ingresso de novos servidores – devem protagonizar a coordenação das ações necessárias à correta implementação do convênio de adesão do RPC. Essas unidades, em articulação com a unidade gestora do RPPS, precisam assegurar que o modelo do "RPPS limitado ao teto do RGPS" seja efetivamente aplicado a todos os servidores que ingressarem a partir da vigência do RPC, conforme previsto na legislação.

É fundamental estabelecer um fluxo de informações transparente e eficaz entre a EFPC e o ente patrocinador. A EFPC deve fornecer periodicamente ao ente federativo relatórios gerenciais completos sobre o desempenho do plano de benefícios, incluindo, em especial, demonstra-

tivos financeiros mensais de investimentos e outros informes relevantes. Esses mecanismos de reporte permitem ao ente monitorar de perto a gestão do patrimônio previdenciário dos servidores, avaliar a qualidade do serviço prestado pela EFPC e tomar decisões informadas.

Em resumo, somente com uma estrutura interna bem definida e processos claros de acompanhamento é que o ente federativo poderá assegurar o sucesso na implantação do RPC e a solidez contínua desse regime, protegendo os direitos previdenciários de seus servidores públicos.

5. Considerações Finais

Passados seis anos da EC 103, de 2019 esse artigo demonstrou o desenvolvimento da previdência do servidor público e a importância do CRP como organizador do processo de instituição, vigência e operacionalização. O que antes era um sistema previdenciário único e regido pelos Regimes Próprios de Previdência Social, hoje converge para uma arquitetura previdenciária multipilar, onde o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC) atuam de em conjunto para fornecer a proteção previdenciária do servidor público.

Apesar dos avanços, o Regime de Previdência Complementar permanece em fase de consolidação, demandando acompanhamento contínuo e atuação permanente dos atores envolvidos. Alguns desafios permanecem para o desenvolvimento do regime de previdência dos servidores públicos no Brasil. Alguns entes ainda não concluíram a operacionalização plena do RPC, com dificuldades para inscrever todos os novos servidores e realizar aportes de forma tempestiva, inclusive quanto a acertos retroativos. Destacam-se a necessidade do aprimoramento do processo de inscrição e oferta do plano aos servidores públicos.

Soma-se a isso a necessidade de fortalecer a governança local do RPC — por exemplo, por meio da instituição de comitês de acompanhamento do regime (CAPC) e da definição clara da área responsável em cada ente — e de intensificar ações de educação previdenciária, a fim de assegurar a compreensão dos benefícios do RPC e das consequências da não inscrição no plano e reduzir desistências precoces.

Outras fases e capítulos certamente virão. Um deles será o de transferência de gerenciamento e consolidação de planos e até mesmo de EFPC que alcançaram baixa escala. Nesse aspecto importante notar o disciplinamento da Resolução CNPC nº 62, de 2025, que trata do custeio administrativo de EFPC e que estabeleceu um prazo limite de cinco anos para que os atuais planos de benefícios de patrocínio público cumpram os limites de taxa de carregamento ou administração fixados na norma, contados a partir de 2026.

Outro desafio que permanece na agenda se refere à aprovação da Lei de Responsabilidade Previdenciária, de que trata o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, que contribuirá para o fortalecimento do arcabouço legal e auxiliará não somente no atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, mas também para mitigar e punir a eventual inadimplência no repasse das contribuições ao RPC.

A superação desses desafios e a consolidação do RPC — regime ainda em processo de amadurecimento para os servidores públicos — dependem de atuação coordenada entre os diversos agentes. Recomenda-se promover ações integradas entre gestores de RPPS, EFPC, áreas de Administração Pública, Tribunais de Contas, Previc, associações e sindicatos de servidores, o Ministério da Previdência Social e os próprios servidores, com vistas a assegurar a adoção de boas práticas e a continuidade dos avanços observados. Com essa coordenação, o RPC tende a alcançar seu potencial, consolidando-se como instrumento de proteção previdenciária aos servidores públicos.

6. Bibliografia

BARBOSA, E. C. R.; ARAÚJO, F. V. A previdência complementar dos servidores públicos dos estados, DF e municípios. In: VIEIRA, L. H. (org.). Regimes próprios: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2024. v. 18.

NEVES, A. W. Implantação da previdência complementar face à Emenda Constitucional nº 103/2019. In: VIEIRA, L. H. (org.). Regimes próprios: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM,

2024. v. 18.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. Instrumentos de governança, reformas e sustentabilidade: os RPPS dos entes subnacionais no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019. Brasília: [s.n.], 2024.

ROMERA, M. P; LEISTER, M D. Medidas para o desenvolvimento da previdência complementar do servidor público. Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social, São Paulo, v. 47, n. 217, p. 213–231, maio/jun. 2021.

ROMERA, M. P.; LEISTER, M. D. Previdência complementar do servidor público: reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019. In: VIEIRA, L. H. (org.). Regimes próprios: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019. v. 13.

Legislação

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: seção 1*, Brasília, DF, ano 157, n. 220, p. 1, 13 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Guia da Previdência Complementar para Entes Federativos*. Brasília: Subsecretaria do Regime de Previdência Complementar, 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria dos Regimes Próprios e do Regime de Previdência Complementar. *Nota Técnica nº 584/2024: orientações sobre a operacionalização do Regime de Previdência Complementar*. Brasília: MPS, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/previdencia-complementar-do-servidor-publico/notas-tecnicas>.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria dos Regimes Próprios e do Regime de Previdência Complementar. *Relatório Gerencial da Previdência Complementar – 4º trimestre de 2023*. Brasília: MPS, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/previdencia-complementar-do-servidor-publico>.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria dos Regimes Próprios e do Regime de Previdência Complementar. *Relatório Gerencial da Previdência Complementar – 3º trimestre de 2025*. Brasília: MPS, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/previdencia-complementar-do-servidor-publico>.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. *Informe Externo Mensal dos RPPS – fevereiro de 2026*. Brasília: MPS, 2026a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/acontece-na-srpps>. Acesso em: 6 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. *Painel de Acompanhamento da Implantação do RPC*. Brasília: MPS, 2026. Disponível em: < https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/previdencia-complementar-do-servidor-publico/painel-de-acompanhamento-da-implantacao-do-rpc >. Acesso em: 6 mar. 2026b.

ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

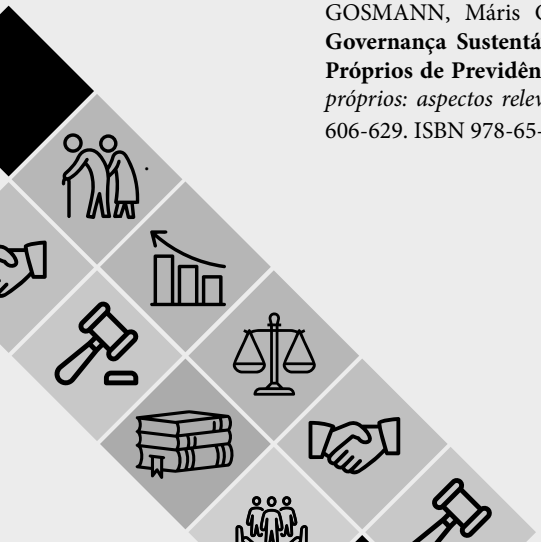
Apeprem

19

Fatores atuariais como Instrumento de Governança Sustentável para segregação de massa em RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social)

O capítulo defende que a segregação de massa — separando segurados em fundos com regimes financeiros distintos (em geral, fundo financeiro em repartição para a massa madura e fundo previdenciário capitalizado para a massa mais jovem) — deve ser entendida menos como expediente contábil e mais como instrumento de governança atuarial, útil para dar transparência aos desequilíbrios e organizar o equacionamento do déficit, mas que só produz ganhos reais quando apoiada em premissas técnicas aderentes (biometria, juros reais/meta atuarial, crescimento salarial, rotatividade), base cadastral qualificada (censo), projeções consistentes de fluxo de caixa, avaliação da capacidade fiscal do ente e análise da qualidade/liquidez dos ativos garantidores, além de horizonte factível de convergência entre os fundos; a autora reconstrói a evolução normativa do tema (portarias e orientações federais), sistematiza fatores determinantes e propõe uma matriz de decisão atuarial para apoiar escolhas e revisões, alertando para riscos recorrentes — como segregação sem suporte fiscal, premissas inadequadas, tentativas futuras de reunificação e gestão deficiente da carteira — e sugerindo que esses parâmetros sirvam também como referência objetiva para a atuação dos Tribunais de Contas na análise de viabilidade, regularidade e sustentabilidade da política previdenciária adotada.

GOSMANN, Máris Caroline. **Fatores atuariais como Instrumento de Governança Sustentável para segregação de massa em RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social)** In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 20. São Paulo: Aguiar Consultoria, 2026. p. 606-629. ISBN 978-65-979127-0-4.



Máris Caroline Gosmann

Auditora de Controle Externo em Ciências Atuariais do TCE/ES. Professora efetiva e Pesquisadora UFRGS. Doutora (UFRJ) e Mestre em Atuária (PUC-Rio). Vice-presidente 2021-2022 e diretora do IBA. Produz conteúdo em redes sociais no Network Atuarial com cursos on-line. Graduada em Atuária pela UFRGS, especialista em Finanças e Economia UFRGS. Graduada em Economia UFRGS.

Fatores atuariais como Instrumento de Governança Sustentável para segregação de massa em RPPS (Regimes Próprios de Previdência Social)

1 Introdução

A sustentabilidade atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) tem se consolidado como um dos principais desafios da gestão pública brasileira, especialmente em razão dos efeitos combinados de variáveis demográficas, econômicas, financeiras e normativas sobre o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes. Nesse contexto, a segregação de massa tem sido utilizada como mecanismo de reorganização previdenciária voltado ao enfrentamento de déficits acumulados, na medida em que permite a separação dos segurados em grupos submetidos a regimes financeiros distintos, em geral capitalização e repartição simples (COSTA, 2018).

Apesar da relevância desse instrumento, sua adoção não garante, por si só, a sustentabilidade de longo prazo dos RPPS. O êxito da segregação depende da adequada definição, mensuração e monitoramento de fatores atuariais sensíveis, como hipóteses biométricas, taxa real de juros, crescimento salarial, fluxo de caixa projetado, capacidade de financiamento do ente federativo e qualidade dos ativos garantidores. Premissas inadequadas ou pouco aderentes à realidade cadastral, demográfica e financeira do regime tendem a produzir distorções relevantes nas avaliações atuariais, com reflexos diretos sobre o déficit e sobre a solvência previdenciária (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018; GOMES; GOSMANN, 2022).

Nessa perspectiva, o enfoque atuarial assume papel central

na formulação de decisões sustentáveis no âmbito dos RPPS. A utilização de hipóteses técnicas consistentes, associada à realização periódica de censo previdenciário e à revisão contínua das premissas, amplia a qualidade do diagnóstico previdenciário e fortalece a governança do regime (DARTORA; GOSMANN, 2022). Assim, a segregação de massa deve ser compreendida não apenas como mecanismo de equacionamento de déficit, mas também como ferramenta de governança atuarial, transparência e planejamento previdenciário de longo prazo.

A problemática central deste estudo consiste em identificar quais fatores atuariais são determinantes para que a segregação de massa opere como instrumento efetivo de governança sustentável nos RPPS. Nesse sentido, formula-se a seguinte questão de pesquisa: de que forma a adequada definição e gestão dos fatores atuariais podem contribuir para o êxito da segregação de massa na sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS?

O objetivo geral é analisar como os fatores atuariais podem atuar como ferramentas de governança sustentável na aplicação da segregação de massa nos RPPS. Como objetivos específicos, pretende-se: i) identificar os principais fatores atuariais relevantes para a segregação; ii) examinar sua relação com a viabilidade financeira e atuarial dos regimes; e iii) propor uma matriz de decisão atuarial aplicável à segregação de massa, com potencial de utilização por gestores e órgãos de controle.

A relevância do estudo decorre da importância econômica, fiscal e social dos RPPS. A adequada gestão atuarial desses regimes é condição indispensável para o cumprimento das obrigações previdenciárias assumidas pelos entes públicos e para a preservação da responsabilidade fiscal. Além disso, o trabalho oferece subsídios técnicos para o aprimoramento da governança

previdenciária e para a atuação orientadora e fiscalizatória dos Tribunais de Contas (MACHADO, 2017; PEDROSO, 2018).

2 Referencial teórico

Os RPPS encontram fundamento no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, que autorizou os entes federativos a instituírem regimes previdenciários próprios para os servidores titulares de cargo efetivo. A constituição e a expansão desses regimes, especialmente após a consolidação do Regime Jurídico Único, ocorreram, em muitos casos, sem o devido planejamento atuarial e financeiro, o que contribuiu para a formação de desequilíbrios estruturais ao longo do tempo (FANTINEL, 2003; RODRIGUES, 2015).

Diante do avanço dos déficits previdenciários, sucessivas reformas buscaram reforçar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Destacam-se, nesse processo, as Emendas Constitucionais n. 20/1998, n. 41/2003 e n. 103/2019, que endureceram regras de elegibilidade, alteraram parâmetros de custeio e estimularam maior disciplina fiscal e previdenciária (COSTA, 2018; FLORES, 2021).

Os RPPS devem observar, por imposição constitucional e legal, o equilíbrio financeiro e atuarial, o que exige avaliações atuariais anuais e gestão adequada de ativos e passivos. Em termos de financiamento, os regimes podem operar sob repartição simples, capitalização ou modelos combinados. A segregação de massa insere-se nesse contexto como estratégia de reorganização atuarial, ao separar grupos de segurados em fundos com estruturas financeiras distintas, normalmente um fundo financeiro, voltado à massa antiga, e um fundo previdenciário capitalizado, destinado aos novos ingressantes (POIANI, 2024).

A literatura especializada aponta que a sustentabilidade dos RPPS depende, entre outros fatores, da aderência das premissas atuariais à realidade do regime. Hipóteses relativas à mortalidade, invalidez, crescimento salarial, rotatividade e taxa real de juros afetam diretamente a mensuração do passivo atuarial e, por consequência, as decisões de custeio e financiamento (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018; GOMES; GOSMANN, 2022). Nesse sentido, o censo previdenciário assume relevância especial, pois qualifica a base cadastral e reduz incertezas na modelagem atuarial (DARTORA; GOSMANN, 2022).

2.1 Segregação de massa como instrumento de governança

A segregação de massa foi inicialmente concebida como alternativa para amortização do déficit atuarial, mas sua função prática é mais ampla. Ao permitir a separação de grupos com perfis demográficos e financeiros distintos, a medida favorece maior precisão na avaliação atuarial, mais transparência na gestão e melhor definição das estratégias de financiamento (COSTA, 2018; RODRIGUES, 2015). Sob a perspectiva da governança, a segregação de massa contribui para tornar mais visível a situação de cada grupo de segurados, evitando a diluição de desequilíbrios e permitindo o acompanhamento individualizado dos fundos. Essa separação também favorece a adoção de premissas específicas para cada massa, aumentando a aderência do modelo atuarial à realidade observada (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018).

Portanto, a segregação de massa não deve ser tratada apenas como expediente fiscal ou contábil. Trata-se de instrumento técnico de gestão previdenciária, cuja efetividade depende da

qualidade das premissas adotadas, da capacidade financeira do ente e da disciplina institucional para manter coerência entre estrutura atuarial, fluxo de caixa e política de financiamento (GRAU, 2024; SARQUIS, 2025).

Os estudos recentes sobre RPPS convergem ao destacar a centralidade da técnica atuarial para a sustentabilidade dos regimes.

Flores (2021) analisou os efeitos das alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 103/2019 e concluiu que regras mais rígidas nem sempre se traduzem automaticamente em ganhos proporcionais de sustentabilidade atuarial. Pedroso (2018), ao examinar o FUNDOPREV do Rio Grande do Sul, identificou resultados positivos associados à melhoria da gestão financeira e atuarial em fundo capitalizado. Machado (2017), por sua vez, observou que os RPPS brasileiros mantinham perfil conservador de investimentos, concentrado em renda fixa, o que suscita debate sobre rentabilidade, liquidez e adequação dos ativos garantidores.

Dartora e Gosmann (2022) demonstraram que a combinação entre censo previdenciário, revisão de premissas e mudanças normativas pode produzir efeitos relevantes na redução do déficit atuarial. Gonçalves e Guimarães (2018) evidenciaram que hipóteses atuariais inadequadas, sobretudo no que se refere ao crescimento salarial e à biometria, geram distorções importantes nos resultados. Gomes e Gosmann (2022) mostraram que a taxa de juros atuarial exerce impacto expressivo sobre o déficit, com sensibilidade diferenciada conforme o porte e a estrutura dos municípios. Rodrigues (2015) reforçou a superioridade, em termos de sustentabilidade, do fundo capitalizado em comparação ao fundo financeiro. Já Sarquis (2025) destacou a necessidade de quali-

ficação técnica na contratação de serviços atuariais, elemento relevante para a boa governança previdenciária. Em conjunto, esses estudos sustentam a premissa de que a sustentabilidade dos RPPS depende menos de soluções isoladas e mais da articulação entre técnica atuarial, governança, financiamento e qualidade da informação previdenciária.

3 Fundamentos Técnicos da Segregação de Massa

A segregação de massa consiste na separação dos segurados do RPPS em grupos distintos, vinculados a fundos ou planos com regimes financeiros diferentes. Em regra, forma-se um Fundo Previdenciário, estruturado sob regime de capitalização, e um Fundo Financeiro, operando em repartição simples. Essa divisão busca compatibilizar o financiamento previdenciário com o perfil demográfico e a maturidade dos compromissos assumidos (PEDROSO, 2018; RODRIGUES, 2015).

Figura: Espectro de regimes previdenciários: da capitalização à repartição simples

Fonte: Elaborado pela autora.

Do ponto de vista atuarial, a segregação permite distinguir a massa antiga, marcada por maior proporção de inativos, pensionistas e servidores próximos da aposentadoria, da massa nova, composta por segurados com horizonte contributivo mais longo e maior capacidade de formação de reservas. Com isso, torna-se possível estruturar o custeio de forma mais precisa, transparente e aderente ao ciclo previdenciário de cada grupo (COSTA, 2018; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018).

3.1 Evolução normativa

A segregação de massa foi inicialmente regulamentada pela Portaria MPS n. 403/2008, que a admitiu como alternativa ao plano de amortização do déficit atuarial. Posteriormente, a Portaria MPS n. 21/2013 restringiu sua adoção, exigindo demonstração da inviabilidade do plano tradicional e submissão à análise da Secretaria de Previdência.

Figura: Evolução da legislação para segregação de massa nos RPPSs

Fonte: Elaborado pela autora.

A Portaria MF n. 464/2018 reforçou critérios de eficiência, economicidade, governança e acompanhamento técnico, ao passo que a Portaria MTP n. 1.467/2022 consolidou e aprofundou o tratamento normativo da matéria, inclusive admitindo, em hipóteses excepcionais e condicionadas, revisões estruturais nos fundos

segregados. Esse percurso normativo evidencia que a segregação deixou de ser vista como solução simplificada de curto prazo para se firmar como instrumento técnico sujeito a forte controle de viabilidade, aderência atuarial e sustentabilidade (PEDROSO, 2018; RODRIGUES, 2015; GRAU, 2024; SARQUIS, 2025).

3.2 Referencial normativo dos RPPS

O referencial normativo dos RPPS tem como base o artigo 40 da Constituição Federal, que exige caráter contributivo e observância do equilíbrio financeiro e atuarial. A Emenda Constitucional n. 103/2019 reforçou esse compromisso ao alterar regras de elegibilidade, cálculo e custeio, além de ampliar a pressão por revisão estrutural dos regimes próprios (FLORES, 2021).

No plano infraconstitucional, destacam-se as Portarias MPS n. 403/2008 e n. 21/2013, a Portaria MF n. 464/2018 e a Portaria MTP n. 1.467/2022, que disciplinam a avaliação atuarial, o equacionamento do déficit, a segregação de massa e a governança dos RPPS. Também merecem atenção os pareceres técnicos da Secretaria de Previdência, que vêm consolidando interpretações relevantes sobre a aplicação das normas, especialmente em matéria de premissas atuariais, revisão de segregação e equilíbrio financeiro e atuarial (DARTORA; GOSMANN, 2022; GOMES; GOSMANN, 2022).

3.3 Experiências internacionais

Embora a segregação de massa possua desenho normativo próprio no Brasil, reformas previdenciárias internacionais apresentam mecanismos análogos de separação entre grupos de segurados ou gerações. O Chile promoveu, em 1981, a transição entre o antigo regime de repartição e o novo modelo de

capitalização individual. A Polônia e a Suécia também adotaram reformas mistas, combinando repartição e capitalização com tratamento diferenciado entre grupos etários ou coortes (WELTER, 2018).

Essas experiências demonstram que a separação entre massas ou gerações pode ser utilizada como resposta à pressão demográfica, ao aumento da longevidade e à necessidade de reequilibrar sistemas previdenciários. Ainda que não reproduzam exatamente o modelo brasileiro, reforçam a relevância da segregação como instrumento de transição, disciplina fiscal e reorganização atuarial.

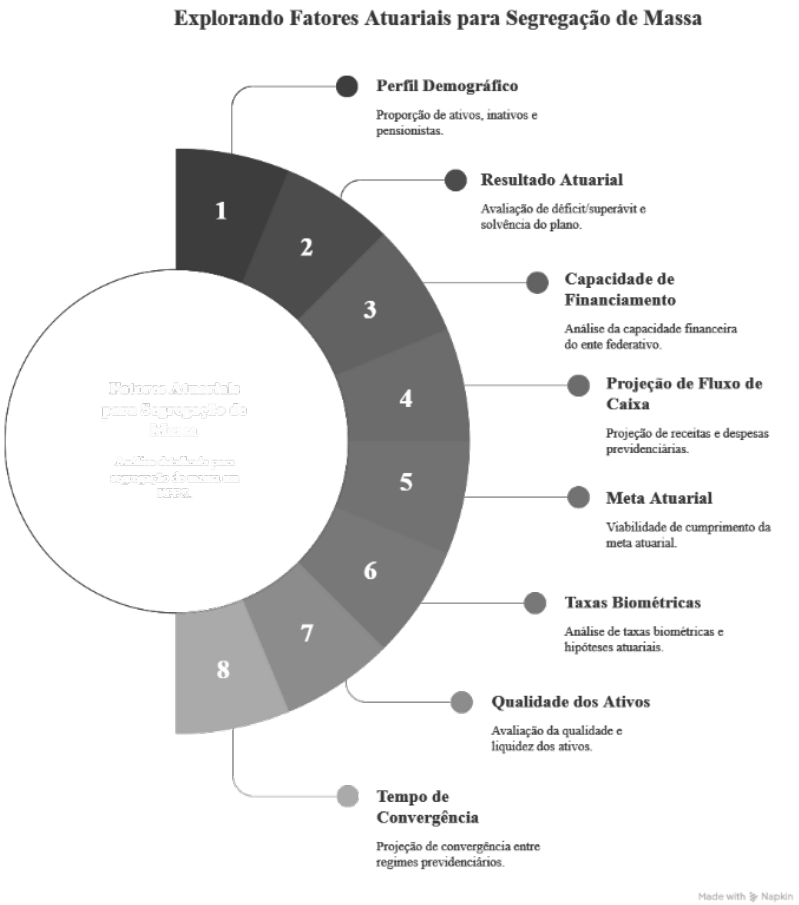
4 Fatores Atuariais Determinantes para a Segregação

A segregação de massa em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) constitui uma estratégia técnico-atuarial essencial para garantir a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários, promovendo maior justiça intergeracional e gestão prudencial dos recursos públicos. Para uma implementação sólida e eficaz dessa estratégia, é imprescindível considerar diversos fatores atuariais, dentre os quais destacam-se o perfil etário e demográfico dos segurados, o resultado atuarial e a solvência dos planos, a capacidade financeira e fiscal do ente federativo, a projeção rigorosa do fluxo de caixa atuarial, a definição coerente da meta atuarial e da taxa real de juros, a utilização de taxas biométricas e hipóteses atuariais atualizadas, a análise criteriosa do tamanho e da qualidade dos ativos garantidores, e a previsão precisa do tempo necessário para a convergência dos regimes financeiros (repartição simples e capitalização). A análise integrada desses fatores técnicos proporciona embasamento objetivo e transparente, permitindo que os gestores públicos ado-

tem a segregação da massa como um instrumento estratégico eficaz para equacionar o déficit atuarial acumulado e assegurar a sustentabilidade previdenciária de longo prazo.

A Figura a seguir com Fatores Atuariais para Segregação de Massa sintetiza esses fatores, contemplando desde o perfil demográfico até o tempo de convergência, demonstrando a importância de uma avaliação integrada das premissas técnicas, demográficas e financeiras na tomada de decisões sustentáveis para a gestão dos RPPS.

Figura: Fatores Atuariais Determinantes para a Segregação



Fonte: Elaborada pela autora.

A viabilidade da segregação de massa depende da análise integrada de fatores atuariais, demográficos, financeiros e fiscais. Não se trata de decisão meramente normativa, mas de opção técnica que exige coerência entre o perfil dos segurados, o comportamento do passivo, a capacidade de financiamento do ente e a consistência das premissas adotadas.

4.1 Perfil etário e demográfico dos segurados

O perfil demográfico dos segurados é um dos elementos mais relevantes na decisão pela segregação. A proporção entre ativos, inativos e pensionistas, a idade média dos segurados, a expectativa de vida, o tempo médio restante até a aposentadoria e a taxa de ingresso de novos servidores influenciam diretamente o comportamento do passivo previdenciário.Regimes com massa envelhecida, elevada proporção de beneficiários e baixa renovação de servidores tendem a apresentar maior pressão sobre o fundo financeiro. Nessas situações, a segregação favorece a distinção entre obrigações herdadas e compromissos futuros, permitindo gestão mais compatível com a estrutura demográfica do regime (RODRIGUES, 2015; PEDROSO, 2018; GOMES; GOSMANN, 2022).

4.2 Resultado atuarial e solvência do plano

O resultado atuarial reflete a relação entre ativos garantidores e obrigações previdenciárias futuras. Déficits elevados ou persistentes, baixa cobertura patrimonial e crescimento histórico do desequilíbrio indicam fragilidade estrutural do regime e reforçam a necessidade de medidas de reorganização. A segregação pode contribuir para separar a massa deficitária da massa com potencial de capitalização, protegendo os novos ingressantes e permitindo tratamento mais transparente do passivo herdado.

Contudo, essa estratégia só se justifica quando acompanhada de plano consistente para o financiamento da massa financeira e de governança capaz de evitar novos desequilíbrios (COSTA, 2018; GRAU, 2024; DARTORA; GOSMANN, 2022).

4.3 Capacidade de financiamento do ente federativo

A segregação somente é viável se o ente federativo possuir capacidade financeira para sustentar o fundo financeiro, especialmente nos períodos de maior pressão de caixa. Por isso, devem ser analisadas a relação entre receitas e despesas previdenciárias, a necessidade de aportes do Tesouro e a situação fiscal global do ente. Quando o ente já apresenta elevado comprometimento orçamentário ou baixa margem fiscal, a segregação pode agravar o problema caso não haja planejamento adequado. Assim, a capacidade de financiamento não é fator acessório, mas condição material de viabilidade da própria estratégia (RODRIGUES, 2015; PEDROSO, 2018; POIANI, 2024).

4.4 Projeção de fluxo de caixa atuarial

A projeção do fluxo de caixa atuarial é indispensável para estimar o comportamento futuro de receitas, despesas e aportes necessários em cada fundo. No plano financeiro, essa projeção evidencia o custo das obrigações herdadas e a necessidade de suporte do ente. No plano previdenciário, permite avaliar a formação de reservas, a autossuficiência do fundo e sua solvência no longo prazo (COSTA, 2018; DARTORA; GOSMANN, 2022). Sem projeções robustas, a segregação corre o risco de converter um problema atuarial em desequilíbrio de caixa permanente. Por isso, o fluxo projetado deve ser tratado como um dos principais instrumentos de validação da medida (RODRIGUES, 2015; PEDROSO, 2018).

4.5 Meta atuarial e taxa real de juros

A taxa real de juros adotada na avaliação atuarial exerce impacto direto sobre a mensuração do passivo e sobre a viabilidade do fundo capitalizado. Metas atuariais excessivamente otimistas tendem a subdimensionar obrigações futuras e a gerar aparente equilíbrio onde há fragilidade estrutural. Em sentido oposto, premissas excessivamente conservadoras podem elevar indevidamente o custo do plano. A decisão sobre a segregação deve considerar se os ativos garantidores possuem efetiva capacidade de rentabilização compatível com a meta atuarial e se a taxa adotada é coerente com o ambiente econômico e com o perfil da carteira de investimentos (MACHADO, 2017; GOMES; GOSMANN, 2022; PEDROSO, 2018).

4.6 Taxas biométricas e hipóteses atuariais

As hipóteses biométricas e econômicas precisam ser aderentes à realidade do regime. Tábuas de mortalidade, entrada em invalidez, rotatividade, crescimento salarial e demais premissas influenciam diretamente o custo previdenciário. A utilização de parâmetros genéricos, defasados ou pouco ajustados ao perfil dos segurados compromete a confiabilidade da avaliação atuarial (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018; GRAU, 2024). Nesse ponto, o censo previdenciário e os testes de aderência assumem papel decisivo. A segregação exige base cadastral qualificada e premissas tecnicamente justificadas, sob pena de reproduzir, em dois fundos, os mesmos problemas que antes estavam concentrados em um só (DARTORA; GOSMANN, 2022).

4.7 Tamanho e qualidade dos ativos garantidores

Não basta avaliar o montante dos ativos; é necessário examinar também sua qualidade, liquidez, composição e exposição a riscos de crédito e de mercado. A solvência do fundo previden-

ciário depende da capacidade desses ativos de gerar rentabilidade compatível com a meta atuarial e, ao mesmo tempo, preservar segurança e liquidez para o pagamento futuro dos benefícios (MACHADO, 2017; MARIANO, 2019). A carteira de investimentos deve, portanto, ser analisada em conjunto com o passivo atuarial, evitando dissociação entre política de investimentos e estrutura previdenciária (PEDROSO, 2018; SARQUIS, 2025).

4.8 Tempo de convergência entre os regimes

A segregação de massa pressupõe um período de transição entre o fundo financeiro e o fundo previdenciário. O tempo necessário para a extinção da massa financeira ou para sua redução a patamares administráveis é variável central da análise atuarial. Se esse horizonte for excessivamente longo ou financeiramente inviável, a estratégia perde efetividade. Por isso, a convergência entre os regimes deve ser objeto de projeção e monitoramento contínuos, de modo a verificar se a segregação está efetivamente conduzindo o RPPS a um modelo mais sustentável (RODRIGUES, 2015; DARTORA; GOSMANN, 2022; GOMES; GOSMANN, 2022).

5 Proposta de Matriz de Decisão Atuarial para Segregação de Massa

A proposta de Matriz de Decisão Atuarial para Segregação de Massa, organizada a partir dos fatores atuariais explorados se consolida no Quadro a seguir. A matriz acima estrutura de maneira objetiva os principais fatores atuariais para apoiar decisões relacionadas à segregação de massas em RPPS, permitindo uma abordagem clara e tecnicamente fundamentada para a gestão previdenciária sustentável.

Quadro 2 – Matriz de Decisão Atuarial para Segregação de Massa em RPPS

Dimensão	Fatores Avaliados	Critérios Técnicos para Segregação
Perfil Demográfico	Proporção de ativos/inativos/pensionistas	Alta proporção de inativos/pensionistas em relação aos ativos (Rodrigues, 2015; Costa, 2018).
	Idade média dos segurados ativos/aposentados	Idade média elevada indicando proximidade à aposentadoria (Pedroso, 2018; Gonçalves & Guimarães, 2018).
	Expectativa de vida projetada	Expectativa de vida alta, requerendo maiores reservas financeiras futuras (Grau, 2024; Gomes & Gosmann, 2022).
	Tempo médio restante até aposentadoria	Tempo médio curto até aposentadoria, pressionando despesas futuras (Dartora & Gosmann, 2022; Poiani, 2024).
	Taxa de entrada de novos servidores	Baixa taxa de ingresso, indicando menor contribuição futura (Pedroso, 2018; Costa, 2018).
Resultado Atuarial e Solvência	Resultado do cálculo atuarial (déficit/superávit)	Déficit atuarial elevado ou persistente (Rodrigues, 2015; Grau, 2024).
	Nível de cobertura dos compromissos com ativos	Cobertura insuficiente dos compromissos previdenciários por ativos garantidores (Pedroso, 2018; Rodrigues, 2015).
	Evolução histórica do déficit atuarial	Crescimento contínuo do déficit atuarial histórico (Dartora & Gosmann, 2022; Gomes & Gosmann, 2022).
Capacidade de Financiamento	Relação receitas e despesas previdenciárias	Receitas insuficientes para cobrir despesas previdenciárias (Rodrigues, 2015; Costa, 2018).
	Comprometimento do Tesouro com aportes	Necessidade constante de aportes adicionais do Tesouro (Rodrigues, 2015; Poiani, 2024).
	Situação fiscal do ente federativo	Dificuldade fiscal acentuada ou desequilíbrio financeiro (Pedroso, 2018; Grau, 2024).
Projeção de Fluxo de Caixa	Projeção de receitas e despesas previdenciárias	Desequilíbrio persistente no fluxo de caixa projetado (Pedroso, 2018; Rodrigues, 2015).
	Necessidade de aportes futuros	Aportes financeiros futuros elevados e recorrentes (Costa, 2018; Poiani, 2024).
	Tempo de solvência do fundo capitalizado	Baixo tempo de solvência projetado para fundo capitalizado (Dartora & Gosmann, 2022).
Meta Atuarial e Juros Reais	Viabilidade de cumprimento da meta atuarial	Incapacidade de atingir consistentemente a meta atuarial (Machado, 2017; Pedroso, 2018).
	Capacidade de rentabilização dos ativos	Baixa capacidade de rentabilização dos ativos (Machado, 2017; Mariano, 2019).
	Comparação juros reais e crescimento salarial	Crescimento salarial superior à taxa real de juros (Gonçalves & Guimarães, 2018; Gomes & Gosmann, 2022).

Dimensão	Fatores Avaliados	Critérios Técnicos para Segregação
Taxas Biométricas e Hipóteses Atuariais	Tábua de mortalidade de ativos/inválidos	Tábua inadequada ou desatualizada frente à realidade (Grau, 2024; Gonçalves & Guimarães, 2018).
	Tábua de entrada em invalidez	Alta incidência de invalidez não prevista adequadamente (Pedroso, 2018; Gonçalves & Guimarães, 2018).
	Rotatividade (evasão)	Alta rotatividade, reduzindo contribuições futuras (Gonçalves & Guimarães, 2018; Pedroso, 2018).
	Crescimento salarial real	Hipótese inadequada ou conservadora demais sobre o crescimento salarial real (Gonçalves & Guimarães, 2018).
Qualidade dos Ativos Garantidores	Montante dos ativos frente ao passivo	Insuficiência dos ativos garantidores frente ao passivo atuarial (Machado, 2017; Mariano, 2019).
	Composição e liquidez da carteira	Ativos com baixa liquidez ou inadequados para obrigações futuras (Machado, 2017; Pedroso, 2018).
	Risco de crédito e risco de mercado	Altos níveis de risco de crédito ou mercado (Gomes & Gosmann, 2022; Sarquis, 2025).
Tempo de Convergência	Anos até extinção da massa financeira	Longo prazo até extinção da massa financeira, comprometendo sustentabilidade (Rodrigues, 2015; Pedroso, 2018).
	Viabilidade atuarial da convergência	Baixa viabilidade da convergência dos regimes no longo prazo (Gonçalves & Guimarães, 2018; Poiani, 2024).

Fonte: Elaborado pela autora com base nos estudos citados.

Com base na literatura e nos fatores analisados, propõe-se uma matriz de decisão atuarial estruturada em oito dimensões: i) perfil demográfico; ii) resultado atuarial e solvência; iii) capacidade de financiamento; iv) fluxo de caixa; v) meta atuarial e juros reais; vi) hipóteses biométricas; vii) qualidade dos ativos garantidores; e viii) tempo de convergência.

A utilidade da matriz consiste em organizar, de forma objetiva, os elementos que devem ser observados antes da adoção ou revisão da segregação. Em vez de tratar a decisão como simples resposta normativa ao déficit, a matriz permite avaliar a consistência técnica da medida, seus riscos, suas condições de implementação e sua aderência ao contexto fiscal e previdenciário do ente.

Em termos práticos, a segregação tende a ser mais justificável quando coexistem envelhecimento da massa, déficit atuarial persistente, baixa cobertura patrimonial, insuficiência estrutural de receitas previdenciárias, projeções de fluxo de caixa pressionadas, necessidade recorrente de aportes do Tesouro, premissas atuariais frágeis ou desatualizadas e dificuldade de convergência do modelo atual (GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018; GOMES; GOSMANN, 2022; POIANI, 2024).

5.1 Construção das massas e grupos

A formação das massas deve obedecer a critérios técnicos e não meramente políticos ou administrativos. O objetivo é estruturar um plano previdenciário capitalizado capaz de acumular reservas suficientes para a geração futura, ao mesmo tempo em que o plano financeiro absorve, com transparência, o custo da massa mais antiga. Em geral, os ativos mais jovens e os futuros ingressantes compõem o plano previdenciário, enquanto os segurados mais antigos, inativos e pensionistas permanecem no plano financeiro. Essa separação deve considerar o perfil etário, o tempo até a aposentadoria, a duração do passivo e a capacidade de financiamento do ente (PEDROSO, 2018; RODRIGUES, 2015).

5.2 Custos de transição, vantagens e riscos

A segregação produz custo de transição, pois exige que o ente continue financiando a massa antiga enquanto forma reservas para a massa nova. Esse custo se intensifica em contextos de envelhecimento populacional e baixa reposição de servidores. Apesar disso, a estratégia pode gerar vantagens relevantes, como maior transparência, melhor identificação do déficit herdado, proteção da massa nova, aprimoramento da governança e horizonte mais claro de solvência do fundo capitalizado (COSTA,

2018; PEDROSO, 2018). Entre os riscos, destacam-se a adoção da segregação sem capacidade fiscal suficiente, a utilização de premissas inadequadas, a tentativa futura de reunificação de fundos em momentos de pressão financeira e a gestão deficiente da carteira de ativos. Assim, a segregação não elimina problemas automaticamente; ela apenas cria condições mais favoráveis para enfrentá-los, desde que acompanhada de disciplina atuarial e institucional (RODRIGUES, 2015; MACHADO, 2017; SARQUIS, 2025).

5.3 Segregação como alternativa a reformas ou extinção do RPPS

A segregação também pode ser compreendida como alternativa intermediária entre a manutenção do regime em sua forma original e a extinção do RPPS. Ao permitir reorganização interna, preservação da autonomia previdenciária e estruturação de reservas para os novos segurados, a medida oferece ao ente solução menos drástica do que a migração integral ao Regime Geral de Previdência Social. Além disso, pode funcionar como mecanismo de ajuste previdenciário capaz de evitar reformas abruptas ou juridicamente sensíveis, desde que não seja utilizada para mascarar desequilíbrios ou postergar decisões estruturais (RODRIGUES, 2015; PEDROSO, 2018; FLORES, 2021).

5.4 Diretrizes para os Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas podem utilizar os fatores atuariais aqui sistematizados como parâmetros técnicos mínimos para avaliar a viabilidade e a regularidade da segregação de massa. Esses critérios podem orientar auditorias, pareceres prévios, análises de sustentabilidade e recomendações aos gestores. A atuação das Cortes de Contas tende a ganhar qualidade quando incorpora, de forma explícita, elementos como aderência das

premissas, projeção de fluxo de caixa, capacidade de financiamento, cobertura patrimonial, qualidade dos ativos e horizonte de convergência. Com isso, o controle externo deixa de focar apenas a formalidade normativa e passa a examinar a coerência técnica da política previdenciária adotada (SARQUIS, 2025; COSTA, 2018; GOMES; GOSMANN, 2022).

6 Considerações e conclusões

A contribuição deste estudo reside na sistematização e detalhamento dos fatores atuariais determinantes para a segregação de massas, oferecendo uma base técnica sólida para a tomada de decisão e aprimoramento da governança atuarial em RPPS. As análises realizadas ajudam a esclarecer como fatores específicos devem ser utilizados na prática para assegurar a viabilidade e sustentabilidade financeira e atuarial das políticas previdenciárias. Além disso, este trabalho reforça a necessidade de constante atualização das hipóteses atuariais e promove uma abordagem integrada que valoriza tanto a gestão financeira quanto a transparência, contribuindo para a melhoria contínua e responsabilidade técnica na gestão pública previdenciária.

Os resultados indicam que a segregação não deve ser tratada como solução automática para o déficit atuarial, mas como estratégia técnico-institucional cuja eficácia depende da articulação entre perfil demográfico, solvência, financiamento, fluxo de caixa, premissas atuariais, política de investimentos e capacidade fiscal do ente.

Verificou-se que a adequada definição das hipóteses atuariais, associada à atualização cadastral e à realização de projeções consistentes, é condição indispensável para que a segregação produza ganhos reais de sustentabilidade. Também se

constatou que a capacidade de financiamento do ente federativo constitui limite material da estratégia, especialmente no custeio da massa financeira (DARTORA; GOSMANN, 2022; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2018).

Como contribuição, o trabalho sistematiza fatores atuariais relevantes para a decisão sobre segregação de massa e propõe uma matriz de análise com potencial de aplicação prática por gestores, atuários e órgãos de controle. Tal sistematização pode auxiliar na qualificação do debate previdenciário e na construção de decisões mais transparentes, prudentes e tecnicamente fundamentadas. Para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar comparações empíricas entre RPPS de diferentes portes e regiões, bem como investigar os efeitos de longo prazo das mudanças normativas recentes sobre a sustentabilidade dos fundos segregados.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

COSTA, Leonardo Alvares da. **O processo de implementação dos regimes próprios de previdência pelos governos estaduais brasileiros e perspectivas de criação da previdência complementar para os servidores públicos**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

DARTORA, Kimberli Vitoria; GOSMANN, Máris Caroline. **Efeito cumulativo na avaliação atuarial dos regimes próprios de previdência social – Estudo de caso de 8 municípios**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

FAGUNDES, Natália da Silva; GUIMARÃES, Sérgio Rangel; GOSMANN, Máris Caroline. **Análise da influência da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, sobre a situação atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social: um estudo de caso de três municípios do RS.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023.

FANTINEL, Rodrigo Sartori. **Regimes próprios de previdência social: o papel do controle na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

FLORES, Felipe Nunes. **Análise da efetividade do estabelecimento de requisitos de aposentadoria mais rígidos para servidores do RPPS já limitados ao teto do RGPS**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

GOMES, Yasmin Maciel; GOSMANN, Máris Caroline. **Análise da taxa de juros e a evolução do déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social municipais.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

GONÇALVES, Karla Nickele; GUIMARÃES, Sérgio Rangel. **Adequações das hipóteses atuariais para um regime próprio de previdência social (RPPS**). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

GRAU, André S. **Segregação da massa dos segurados nos regimes próprios de previdência social: uma questão de gestão atuarial e transparência**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2024.

MACHADO, Henrique Garcia. **Os RPPS do Brasil: uma análise de suas carteiras de investimentos.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

MARIANO, Iuri de Oliveira. **Análise da carteira de investimentos e sustentabilidade do PREV-ESTEIO.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

NOGUEIRA, R. P**. Regimes próprios de previdência social: gestão e aspectos relevantes.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

PEDROSO, Fabiano de Lucena. **Gestão do FUNDOPREV: Fundo previdenciário de capitalização dos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

POIANI, Davi. **Efeitos do desfazimento da segregação de massas em cinco regimes próprios de previdência paulistas.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2024.

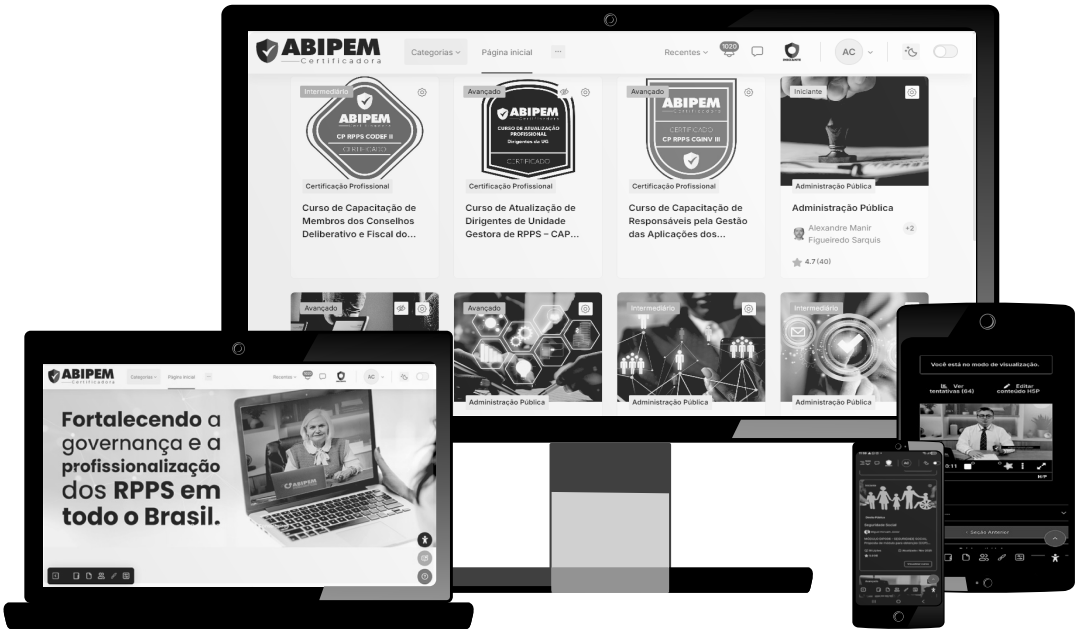
PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de**. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, Luciana Vargas. **Análise comparativa entre o Fundoprev e o Fundo Financeiro do IPE-**Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Inexigibilidade de licitação para contratação de serviços atuariais nos RPPS.** São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2025.

VARGAS RODRIGUES, Luciana. **A gestão pública dos regimes próprios de previdência social.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

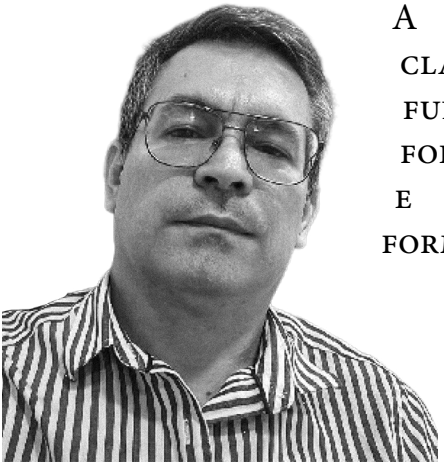
WELTER, Matheus Vargas. **O sistema previdenciário brasileiro: evolução, cenário e desafios.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.



A plataforma de cursos da ABIPEM foi criada para fortalecer a **governança, a segurança técnica e a profissionalização** dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Aqui, você estuda com trilhas estruturadas, linguagem objetiva e foco no que realmente cai na prática — e no que o gestor precisa dominar para decidir com responsabilidade.

- Trilhas de nível avançado para certificação profissional (DIRIG III, CODEF II e CGINV III)
- Conteúdo organizado por áreas: Administração, Investimentos, Direito e Atuária e Contabilidade
- Aulas com especialistas reconhecidos e abordagem aplicada ao RPPS



A qualidade dos conteúdos e a clareza dos professores foram fundamentais. Recomendo fortemente que outros gestores e conselheiros busquem essa formação.

Deusemar Pereira Vanderlei
Diretor-Presidente do PREVCAR — Caririaçu/CE

Por que escolher a ABIPEM Certificadora?

1) Aderência normativa e programática
Conteúdo alinhado às exigências oficiais e organizado por módulos, com visão integrada do RPPS.

2) Estude quando e onde quiser
Acesso 24/7 pelo computador, tablet e celular*, para encaixar o estudo na rotina do gestor.

3) Corpo docente de referência
Professores com atuação reconhecida nas áreas de previdência pública, investimentos, atuária, contabilidade e direito — com foco em decisões reais de gestão.

Aponte a câmera para o QR code abaixo e conheça as trilhas, cursos e inscrições.

https://abipemcertificadora.com.br

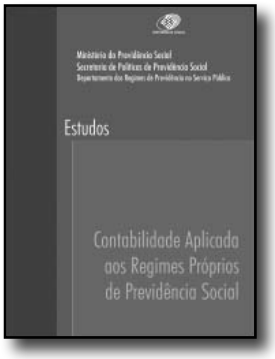
** Pode haver restrições na visualização de alguns vídeos em iPhone/iPad e outros conteúdos no app Moodle do celular. O navegador Safari pode impor limitações de reprodução. Veja a lista de requisitos técnicos do curso no site da plataforma.*

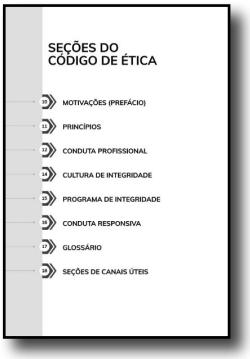
ABIPEM
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

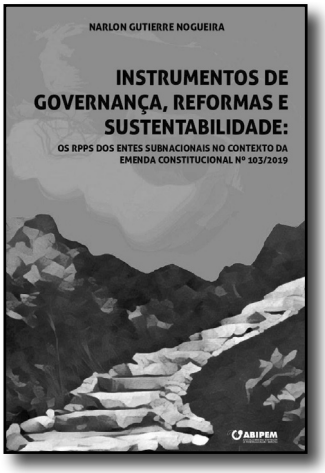
Apeprem

Bibliotecas digitais ABIPEM e APEPREM

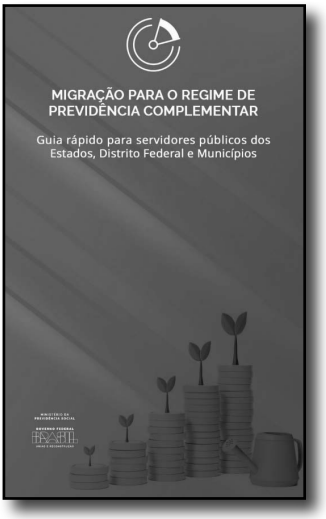
Conteúdo técnico, **acesso aberto** e pronto para consulta. Explore uma das maiores coleções do setor, com **download direto** de publicações essenciais para a gestão dos RPPS.
Destaques: a coleção "**Regimes Próprios: Aspectos Relevantes**" (vols. 1 a 19) e as edições da **Revista Previdência Nacional** — com artigos, entrevistas e temas atuais de previdência pública.



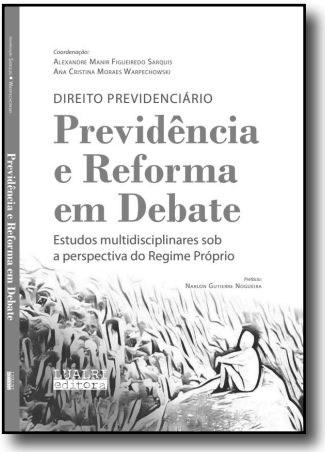


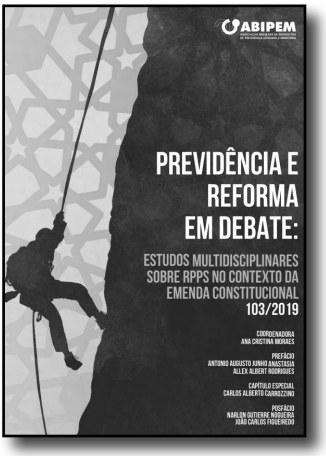

NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA, REFORMAS E SUSTENTABILIDADE:
OS RPPS DOS ENTES SUBNACIONAIS NO CONTEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019
ABIPEM

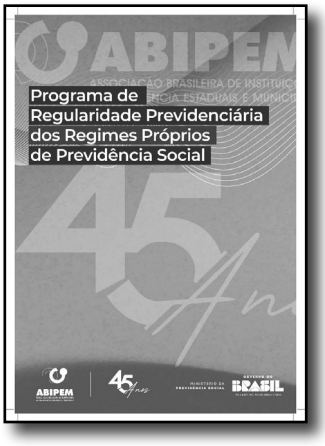
PREVIDÊNCIA SOCIAL
Medidas Provisórias nº 664 e nº 665
Perguntas e respostas
Ministério da Previdência Social
BRASIL


MIGRAÇÃO PARA O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
Guia rápido para servidores públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios

CONSOLIDAÇÃO DAS NORMAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022
ABIPEM
SPREV

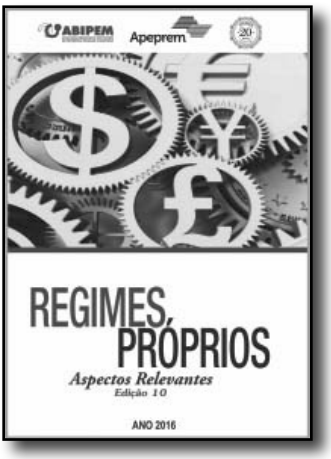

Coordenação:
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
Ana Cristina Moraes Warpechowski
DIREITO PREVIDENCIÁRIO
Previdência e Reforma em Debate
Estudos multidisciplinares sob a perspectiva do Regime Próprio
Prefácio:
Narlon Gutierre Nogueira
Previdência e Reforma em Debate


ABIPEM
PREVIDÊNCIA E REFORMA EM DEBATE:
ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES SOBRE RPPS NO CONTEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019
COORDENADORA
ANA CRISTINA MORAES
PREFÁCIO
ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA
ALLEX ALBERT RODRIGUES
CAPÍTULO ESPECIAL
CARLOS ALBERTO CARREZZINO
POSFÁCIO
NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
JOÃO CARLOS FIGUEIREDO

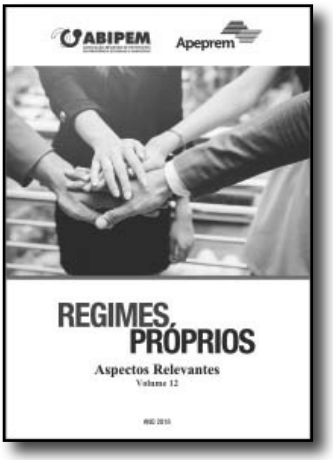

ABIPEM
Programa de Regularidade Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social
45 Anos
ABIPEM
BRASIL

Apeprem
ABIPEM
DAMÁSIO EDUCACIONAL
REGIMES PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes
Edição Especial
ANO 2015

APEPREM
REGIMES PRÓPRIOS:
Aspectos Relevantes

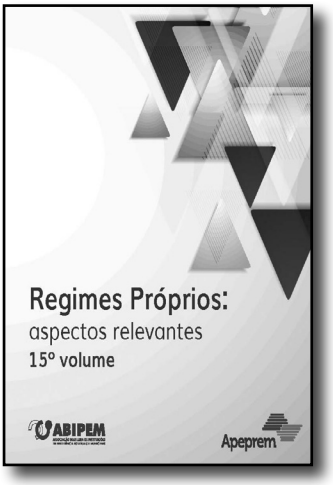

ABIPEM
Apeprem
REGIMES,
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes
Edição 10
ANO 2016

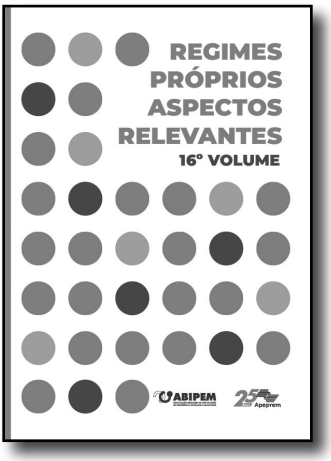
ABIPEM
Apeprem
REGIMES,
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes
Volume 11

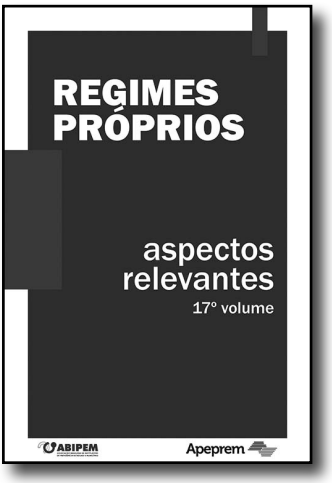

ABIPEM
Apeprem
REGIMES,
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes
Volume 12

Regimes Próprios:
aspectos relevantes
13º volume
ABIPEM
Apeprem

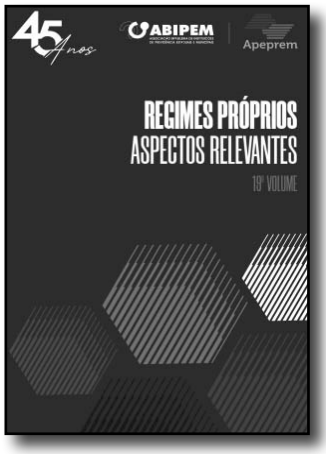
Regimes Próprios:
aspectos relevantes
14º volume
ABIPEM
Apeprem

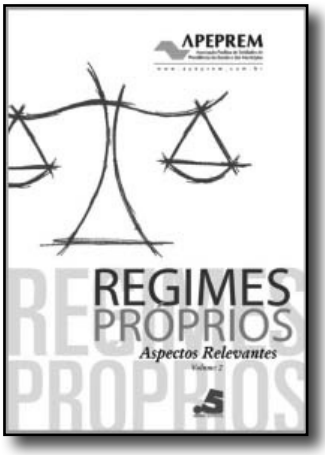

Regimes Próprios:
aspectos relevantes
15º volume
ABIPEM
Apeprem


REGIMES
PRÓPRIOS
ASPECTOS
RELEVANTES
16º VOLUME
ABIPEM


REGIMES
PRÓPRIOS
aspectos
relevantes
17º volume
ABIPEM
Apeprem

ABIPEM
Apeprem
REGIMES
PRÓPRIOS
aspectos relevantes
2024
18º volume

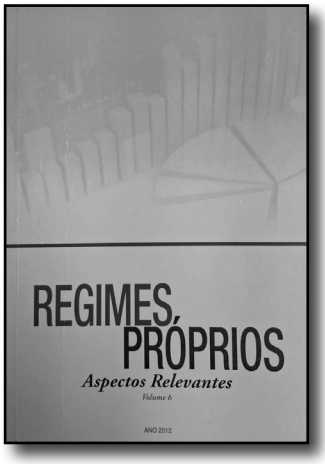

45 Anos
ABIPEM
Apeprem
REGIMES PRÓPRIOS
ASPECTOS RELEVANTES
10º VOLUME


APEPREM
REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes

ABIPEM
APEPREM
REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes

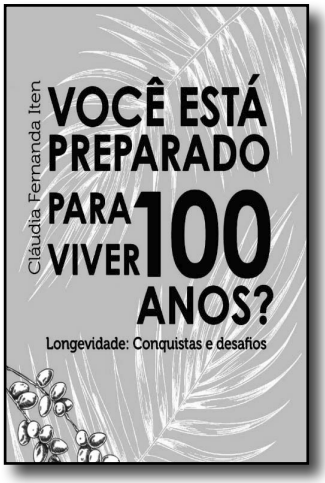
ABIPEM
APEPREM
REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes

REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes


REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes
ANO 2012

REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes

Apeprem
ABIPEM
DAMÁSIO
REGIMES
PRÓPRIOS
Aspectos Relevantes
Volume 9


Cláudia Fernanda Iten
VOCÊ ESTÁ PREPARADO PARA VIVER 100 ANOS?
Longevidade: Conquistas e desafios

Impressão

gráfica
viena