

idp

v.6 n. 1

114

DEBATES EM ECONOMIA APLICADA

WORKING PAPER

**O (DE)SERVIÇO DA EC Nº 103/2019: UMA
ANÁLISE CRÍTICA SOB A ÓTICA DOS RPPS
MUNICIPAIS**

ADRIANO POSTAL

O (DE)SERVIÇO DA EC Nº 103/2019: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOB A ÓTICA DOS RPPS MUNICIPAIS

ADRIANO POSTAL^a

^aAdriano Postal é Mestre em Economia pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: adrianopostal@gmail.com. ORCID: 0009-0000-7471-715X.

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um think tank independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Thiago Caldeira

Emmanuel Brasil

Supervisão e Revisão

Mathias Tessmann

Lucas Dutra

Projeto Gráfico e Diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicadas em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos

DEBATES EM ECONOMIA APLICADA

técnicos relevantes na área de Economia.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Economia Aplicada não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Série só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1	Introdução	7
2	A EC nº 103/2019 e a desconstitucionalização das regras previdenciárias	7
3	Fragmentação normativa e insegurança jurídica.....	9
4	Estudos de casos: a realidade dos municípios paulistas	11
5	O mito da autonomia municipal	13
6	Ausência de capacidade técnica e fragilidade institucional	14
7	Propostas para correção do rumo	15
8	Conclusão: a reforma incompleta.....	15
	Referências	16

RESUMO: A Emenda Constitucional nº 103/2019 promoveu uma profunda reformulação no sistema previdenciário brasileiro, com foco na sustentabilidade atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Esta dissertação tem como objetivo analisar os impactos da EC nº 103/2019 em municípios que realizaram reformas em seus RPPS, tomando como estudo de caso múltiplo nove municípios de médio porte do Estado de São Paulo, dos quais três implementaram a reforma previdenciária na íntegra (Mairiporã, Peruíbe e Viradouro); outros três, conquanto tenham feito reformas quase completas, tiveram variações nos requisitos e critérios para acesso aos benefícios em relação àqueles estabelecidos pela EC nº 103/2019 (Jales, Leme e Itu); e os últimos três (Monte Mor, Cotia e Itupeva) tomaram providências apenas em relação às ações obrigatórias decorrentes da mesma Emenda. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com análise documental e levantamento de dados fornecidos pelos próprios entes locais. Foram examinados aspectos como a evolução do déficit atuarial, as alterações nas alíquotas de contribuição, o crescimento da folha de pagamento e as medidas adotadas para atender às novas exigências legais. Os municípios que implementaram integralmente a reforma (Mairiporã, Peruíbe e Viradouro) adotaram todas as diretrizes da EC nº 103/2019, alcançando avanços na redução do déficit atuarial e fortalecimento da governança. Já os que realizaram reformas parciais (Jales, Leme e Itu) promoveram ajustes importantes, mas incompletos, o que limitou a efetividade das mudanças e manteve desafios relacionados ao custeio e à gestão. Por fim, os que apenas cumpriram as ações obrigatórias (Monte Mor, Cotia e Itupeva) restringiram-se às exigências mínimas, com impacto reduzido sobre o equilíbrio financeiro dos RPPS. Os resultados evidenciam que, embora os municípios tenham envidado esforços para se adequar à nova legislação, ainda enfrentam desafios relevantes, como a defasagem contributiva, fragilidades na governança e impactos orçamentários expressivos. Conclui-se que a realização da reforma previdenciária é condição necessária, mas não suficiente para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. A efetiva sustentabilidade dos regimes exige uma abordagem multidimensional, que envolva desde a adoção de parâmetros técnicos realistas – como taxas de juros atuariais compatíveis – até a modernização da gestão previdenciária, a estruturação adequada do custeio, o fortalecimento da governança técnica e a capitalização de fundos com rentabilidade condizente com as metas atuariais. Nesse contexto, a adesão normativa deve ser acompanhada de ações estruturantes que promovam a solvência e a equidade intergeracional dos regimes.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma da Previdência. EC nº 103/2019. RPPS. Sustentabilidade Atuarial. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT: Constitutional Amendment No. 103/2019 brought about a profound reform of the Brazilian social security system, focusing on the actuarial sustainability of the Special Social Security Regimes (RPPS). This dissertation aims to analyze the impacts of Constitutional Amendment No. 103/2019 on municipalities that implemented reforms in their RPPS, using as a multiple case study nine medium-sized municipalities in the State of São Paulo, of which three fully implemented the pension reform (Mairiporã, Peruíbe, and Viradouro); another three, although having carried out almost complete reforms, introduced variations in the requirements and criteria for benefit access compared to those established by Constitutional Amendment

No. 103/2019 (Jales, Leme, and Itu); and the last three (Monte Mor, Cotia, and Itupeva) took measures only regarding the mandatory actions resulting from the same Amendment. The research adopted a qualitative approach, with document analysis and data collection provided by the local entities themselves. Aspects such as the evolution of the actuarial deficit, changes in contribution rates, payroll growth, and measures taken to meet new legal requirements were examined. The municipalities that fully implemented the reform (Mairiporã, Peruíbe, and Viradouro) adopted all the guidelines of Constitutional Amendment No. 103/2019, achieving progress in reducing the actuarial deficit and strengthening governance. Those that carried out partial reforms (Jales, Leme, and Itu) made important but incomplete adjustments, which limited the effectiveness of the changes and maintained challenges related to funding and management. Finally, those that only fulfilled the mandatory actions (Monte Mor, Cotia, and Itupeva) restricted themselves to the minimum requirements, with a reduced impact on the financial balance of the RPPS. The results show that, although the municipalities made efforts to adapt to the new legislation, they still face significant challenges, such as contribution gaps, governance weaknesses, and substantial budgetary impacts. It is concluded that implementing pension reform is a necessary but not sufficient condition to ensure the financial and actuarial balance of the RPPS. The effective sustainability of the regimes requires a multidimensional approach, involving the adoption of realistic technical parameters—such as compatible actuarial interest rates—as well as the modernization of pension management, proper structuring of funding, strengthening of technical governance, and capitalization of funds with returns aligned with actuarial targets. In this context, normative adherence must be accompanied by structural actions that promote the solvency and intergenerational equity of the regimes.

KEYWORDS: Pension Reform. EC nº 103/2019. RPPS. Actuarial Sustainability. Municipal Public Management.

RESUMEN: La Enmienda Constitucional nº 103/2019 promovió una profunda reformulación del sistema previsional brasileño, con foco en la sostenibilidad actuarial de los Regímenes Propios de Previsión Social (RPPS). Esta disertación tiene como objetivo analizar los impactos de la EC nº 103/2019 en municipios que realizaron reformas en sus RPPS, tomando como estudio de caso múltiple nueve municipios de tamaño medio del Estado de São Paulo, de los cuales tres implementaron la reforma previsional en su totalidad (Mairiporã, Peruíbe y Viradouro); otros tres, aunque realizaron reformas casi completas, presentaron variaciones en los requisitos y criterios de acceso a los beneficios en relación con los establecidos por la EC nº 103/2019 (Jales, Leme e Itu); y los últimos tres (Monte Mor, Cotia e Itupeva) adoptaron providencias únicamente respecto de las acciones obligatorias derivadas de la misma Enmienda. La investigación adoptó un enfoque cualitativo, con análisis documental y recopilación de datos proporcionados por los propios entes locales. Se examinaron aspectos como la evolución del déficit actuarial, las modificaciones en las alícuotas de contribución, el crecimiento de la nómina y las medidas adoptadas para atender a las nuevas exigencias legales. Los municipios que implementaron integralmente la reforma (Mairiporã, Peruíbe y Viradouro) adoptaron todas las directrices de la EC nº 103/2019, logrando avances en la reducción del déficit actuarial y el fortalecimiento de la gobernanza. Por su parte, aquellos que realizaron reformas parciales (Jales, Leme

e Itu) promovieron ajustes importantes, pero incompletos, lo que limitó la efectividad de los cambios y mantuvo desafíos relacionados con el financiamiento y la gestión. Finalmente, los que solo cumplieron las acciones obligatorias (Monte Mor, Cotia e Itupeva) se restringieron a las exigencias mínimas, con impacto reducido sobre el equilibrio financiero de los RPPS. Los resultados evidencian que, si bien los municipios realizaron esfuerzos para adecuarse a la nueva legislación, aún enfrentan desafíos relevantes, como el desfase contributivo, fragilidades en la gobernanza e impactos presupuestarios significativos. Se concluye que la realización de la reforma previsional es una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar el equilibrio financiero y actuarial de los RPPS. La sostenibilidad efectiva de los regímenes exige un enfoque multidimensional, que abarque desde la adopción de parámetros técnicos realistas —como tasas de interés actuariales compatibles— hasta la modernización de la gestión previsional, la adecuada estructuración del financiamiento, el fortalecimiento de la gobernanza técnica y la capitalización de fondos con rentabilidad acorde con las metas actuariales. En este contexto, la adhesión normativa debe ir acompañada de acciones estructurales que promuevan la solvencia y la equidad intergeneracional de los regímenes.

PALABRAS CLAVE: Reforma previsional. EC nº 103/2019. RPPS. Sostenibilidad actuarial. Gestión pública municipal.

CLASSIFICAÇÃO JEL:

1 Introdução

A Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC nº 103/2019), ao promover ampla reestruturação do sistema previdenciário brasileiro, foi celebrada por muitos como instrumento necessário à sustentabilidade atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

No entanto, ao desconstitucionalizar as regras de acesso aos benefícios e permitir que cada ente federativo discipline normas próprias, acabou por produzir efeitos colaterais nocivos, especialmente na esfera municipal. Em nome de uma pretensa autonomia federativa, permitiu-se a pulverização normativa, a insegurança jurídica e, sobretudo, o aprofundamento de desigualdades entre servidores públicos que ocupam funções equivalentes em municípios distintos.

Este artigo busca demonstrar como a autonomia concedida pela EC nº 103/2019, embora amparada em fundamentos formais do pacto federativo, configurou um verdadeiro desserviço à governança previdenciária brasileira, sobretudo ao permitir a criação de regimes normativos isolados, com critérios divergentes de aposentadoria, pensão e financiamento.

Baseado em pesquisa empírica com nove municípios paulistas de médio porte, defendida em minha dissertação de mestrado, busco sustentar que a ausência de um padrão mínimo nacional compromete os pilares técnicos e jurídicos dos RPPS.

2 A EC nº 103/2019 e a desconstitucionalização das regras previdenciárias

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, o constituinte derivado operou uma profunda reconfiguração do sistema previdenciário brasileiro, especialmente no que se refere aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Desde a EC nº 20/1998 e da Lei nº 9.717/1998, consolidou-se a centralidade do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro-atuarial no desenho dos regimes públicos:

A Reforma da Previdência (EC n. 20/98) adotou dois conceitos novos e muito importantes para o redesenho dos regimes existentes: o caráter contributivo e a exigência de equilíbrio atuarial e financeiro. Como decorrência desses novos conceitos, foi convertida para aposentadoria por tempo de contribuição a até então existente aposentadoria por tempo de serviço. A reforma buscou, ainda, prioritariamente, conter o frenético ritmo de crescimento das aposentadorias por tempo de serviço/contribuição em idades precoces. (...) A Reforma da Previdência no Serviço Público – promovida pela EC n. 20, de 1988, combinada com outros atos infraconstitucionais, a exemplo da Lei Geral da Previdência Pública (Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998), que estabeleceu regras para o funcionamento

da previdência pública – foi fundamentada, principalmente, no estabelecimento dos princípios de caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial

Um de seus principais efeitos foi a retirada, do corpo permanente da Constituição Federal, das normas de concessão e cálculo de benefícios previdenciários para os servidores públicos vinculados aos RPPS, transferindo aos entes federativos a competência legislativa plena para disciplinar a matéria no âmbito local.

A partir dessa alteração, estabeleceu-se um novo paradigma: cada município passou a deter a prerrogativa de instituir, mediante lei específica, os requisitos de elegibilidade à aposentadoria, os critérios de cálculo dos proventos, bem como as regras de transição aplicáveis, desde que respeitados os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia e, sobretudo, o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Trata-se, contudo, de disciplina submetida ao caráter contributivo e à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial delineados pela Constituição:

O sentido da norma constitucional apresenta dois aspectos inafastáveis. Em primeiro lugar, ter-se-á que observar o sistema da contributividade, a indicar que os servidores, como futuros beneficiários, devem ter o encargo de pagar contribuições paulatinas e sucessivas no curso de sua relação de trabalho. Depois, será também necessária a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, de forma que haja a maior correspondência possível entre o ônus da contribuição e o valor dos futuros benefícios

Essa inflexão normativa, ao conferir autonomia legislativa aos entes subnacionais, pretendeu, ao menos em tese, conferir maior aderência das normas previdenciárias à realidade fiscal, demográfica e atuarial de cada município, materializando, assim, uma faceta do federalismo cooperativo em matéria de previdência.

A lógica subjacente à reforma era permitir que os municípios, mediante planejamento responsável e orientação técnica qualificada, estruturassem seus regimes de previdência de modo a garantir sustentabilidade de longo prazo, equidade intergeracional e segurança jurídica aos segurados.

Entretanto, o que se observou, na prática, foi a consolidação de um cenário preocupante. Em vez da esperada racionalização normativa orientada por critérios técnicos e atuariais, verificou-se a multiplicação de legislações locais marcadas por fragilidades estruturais, ausência de uniformidade, lacunas de governança e forte influência de interesses políticos imediatistas.

Diversos municípios aprovaram reformas previdenciárias dissociadas de diagnósticos atuariais consistentes, com baixa maturidade institucional e reduzido grau de aderência aos princípios fundamentais da previdência pública. Não raro, optou-se por preservar regras de acesso mais benéficas, sem a correspondente adequação no custeio, agravando ainda mais os déficits projetados e comprometendo a solvência futura dos regimes.

Tal realidade revela que a desconstitucionalização, embora juridicamente legítima e teoricamente alinhada ao princípio da autonomia federativa, foi concretizada sem o devido suporte regulatório, sem a definição de diretrizes mínimas obrigatórias e sem a previsão de mecanismos eficazes de acompanhamento e controle por parte da União, por meio do órgão central do sistema – à época, a Secretaria de Previdência.

A ausência de balizas uniformizadoras, tanto no plano jurídico quanto técnico-atuarial, contribuiu para o agravamento de assimetrias regionais, para a erosão da segurança jurídica e para o aumento do risco sistêmico no âmbito dos RPPS.

Dessa forma, ainda que a EC nº 103/2019 tenha representado, sob o prisma formal, uma ampliação da autonomia legislativa dos entes federativos, sua implementação desordenada gerou efeitos colaterais significativos.

A inexistência de uma arquitetura normativa orientada por parâmetros nacionais mínimos – como idades mínimas, tempo de contribuição, estrutura de alíquotas, regras de transição e padrão atuarial – ensejou a fragmentação normativa do sistema previdenciário dos servidores públicos, com impactos relevantes sobre a gestão fiscal, a confiabilidade dos regimes e a equidade entre segurados de diferentes entes federativos.

Portanto, é possível concluir que, embora a reforma tenha se fundamentado no propósito de conferir flexibilidade e responsabilização aos entes locais, na prática, a ausência de diretrizes técnicas vinculantes e de mecanismos de indução e supervisão regulatória comprometeu os objetivos declarados de sustentabilidade atuarial e equilíbrio financeiro dos RPPS.

Tal constatação aponta para a necessidade premente de revisão do modelo institucional, com vistas à instituição de um marco regulatório nacional mais robusto, capaz de assegurar maior uniformidade, previsibilidade e racionalidade técnico-atuarial ao sistema previdenciário dos servidores públicos.

3 Fragmentação normativa e insegurança jurídica

A consequência imediata da autonomia plena conferida aos entes federativos pela Emenda Constitucional nº 103/2019 foi a fragmentação normativa do sistema previdenciário no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Ao permitir que cada município disciplinasse, por lei própria, os critérios de elegibilidade, cálculo e transição dos benefícios previdenciários, sem a imposição de parâmetros técnicos mínimos de observância obrigatória, instaurou-se um cenário de despadronização sistêmica, especialmente perceptível entre municípios contíguos ou inseridos em contextos socioeconômicos semelhantes.

Entes federativos vizinhos passaram a adotar regras profundamente díspares para aposentadorias e pensões, gerando distorções normativas e benefícios desiguais entre servidores públicos sujeitos a ambientes laborais, carreiras e atribuições equivalentes.

Tal fenômeno revela flagrante descompasso com o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios, consagrado no art. 194, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal.

A despeito da autonomia local, a ordem constitucional de seguridade social exige que os regimes mantenham certo grau de coesão e previsibilidade, de modo a assegurar tratamento isonômico aos segurados, independentemente do ente federativo a que estejam vinculados.

A multiplicidade de regimes, por sua vez, tem se estruturado com base em justificativas políticas de conveniência, apoiadas muitas vezes em pareceres atuariais frágeis, sem validação externa ou sem a devida compatibilização com os princípios constitucionais que regem a matéria.

Além disso, um dos efeitos mais perniciosos dessa ausência de padronização reside no comprometimento da operacionalização da contagem recíproca de tempo de contribuição e da compensação financeira entre regimes.

Esses institutos, previstos nos arts. 201, §9º, e 40, §9º, da Constituição Federal, pressupõem a existência de critérios minimamente homogêneos entre os entes, tanto no que diz respeito à forma de cálculo quanto aos requisitos para aquisição do direito.

No atual contexto, em que regras de idade mínima, tempo de contribuição, formas de cálculo e critérios de integralidade e paridade variam substancialmente entre os regimes, torna-se praticamente inviável estabelecer parâmetros justos, equitativos e tecnicamente adequados para fins de compensação financeira entre os entes.

Essa heterogeneidade normativa cria, portanto, um ambiente de insegurança jurídica latente. Servidores que migram entre entes federativos passam a enfrentar incertezas quanto ao reconhecimento de seus direitos previdenciários, o que compromete a confiabilidade institucional dos RPPS.

Ademais, a ausência de uniformidade estimula a judicialização, pois servidores tendem a questionar, no Judiciário, a disparidade de tratamento previdenciário entre regimes cujos segurados desempenham funções idênticas ou correlatas.

Do ponto de vista da administração pública, tal cenário dificulta sobremaneira o planejamento previdenciário de longo prazo, especialmente no tocante à estimativa atuarial de compromissos futuros, à elaboração de projeções de passivos e à definição de políticas de financiamento.

Nesse contexto, a dinâmica demográfica é variável-chave em regimes de repartição simples, pois altera a razão contribuintes/beneficiários e, por consequência, o equilíbrio do sistema, como observa Reinhold Stephanes:

No que diz respeito à Previdência Social, os impactos da dinâmica demográfica refletem-se tanto nas despesas quanto do lado das receitas. Em um sistema de repartição simples como o brasileiro, o elemento fundamental para manter seu equilíbrio, considerando-se somente as variáveis demográficas, é a estrutura etária da população em cada momento, pois é ela que define a relação entre beneficiários

(população idosa) e contribuintes (população em idade ativa)

O desequilíbrio gerado por essa fragmentação afeta não apenas a justiça distributiva entre os servidores públicos, mas também a viabilidade técnica dos RPPS.

O sistema, originalmente concebido para operar de forma coordenada e com base em regras uniformes, passa a funcionar de maneira desagregada, o que enfraquece a lógica de solidariedade intergovernamental e expõe o regime a riscos crescentes de insolvência e litigiosidade.

A coordenação normativa também é condição de proteção da confiança legítima, evitando mudanças inesperadas que onerem o administrado sem respeito a situações consolidadas, como aponta Carvalho Filho:

O desenvolvimento do princípio em tela denota que a confiança traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático, não se podendo perder de vista que é ela que dá sustentação à entrega dos poderes aos representantes eleitos, como já registrou autorizada doutrina.¹¹⁶ Em nosso entender, porém, não se pode levá-lo ao extremo para o fim de salvaguardar meras expectativas fáticas ou jurídicas, como já ocorre em outros sistemas; semelhante direção elidiria o próprio desenvolvimento do Estado e de seus projetos em prol da coletividade. O que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado, ainda que não se tenham convertido em direitos adquiridos

A ausência de um marco normativo nacional que estabeleça balizas mínimas e obrigatórias para os entes subnacionais revela-se, assim, um dos maiores obstáculos à efetivação do equilíbrio financeiro, atuarial e jurídico dos RPPS no país.

4 Estudos de casos: a realidade dos municípios paulistas

A partir de uma abordagem qualitativa, foi realizada uma investigação empírica envolvendo nove municípios paulistas de médio porte, com o objetivo de analisar os diferentes graus de aderência à Emenda Constitucional nº 103/2019 no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

A amostra foi deliberadamente composta por entes que representam três padrões distintos de implementação da reforma previdenciária, permitindo uma comparação transversal dos efeitos práticos da escolha legislativa local sobre a sustentabilidade do regime.

O primeiro grupo é formado por municípios que optaram pela adoção integral das diretrizes trazidas pela EC nº 103/2019, reproduzindo, em suas legislações locais, as regras

estruturais instituídas para o servidor público federal, incluindo critérios de idade mínima, tempo de contribuição, regras de transição, estrutura de cálculo dos proventos e implantação do regime de previdência complementar.

São os casos de Mairiporã, Peruíbe e Viradouro. Nesses entes, observou-se, de forma consistente, uma redução progressiva do déficit atuarial, com impacto positivo sobre os indicadores de solvência de longo prazo.

Houve, ainda, fortalecimento da governança previdenciária, com incremento na qualificação técnica das autarquias gestoras, aumento da transparência dos dados atuariais e racionalização do custeio contributivo.

Em linha com a diretriz de que nenhum benefício pode ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, a racionalização do custeio mostrou-se decisiva para os ganhos de solvência:

O equilíbrio financeiro tem direta correlação com o custeio dos benefícios previdenciários. O custeio dos benefícios deve corresponder ao volume de recursos arrecadados dos contribuintes, evitando-se qualquer tipo de excesso: nem tais recursos devem propiciar excesso de superavit, porque isso representaria ônus desnecessário para o contribuinte, nem devem ser tão escassos que acabe acarretando dispêndio suplementar para o erário, elevando ainda mais o já indesejável déficit público. Daí ser inteiramente aplicável, também para a previdência especial dos servidores, a regra pertinente ao regime geral de previdência: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total

O segundo grupo corresponde aos municípios que realizaram reformas parciais, incorporando apenas parte das inovações previstas pela EC nº 103/2019, muitas vezes de forma seletiva ou descoordenada.

São exemplos Itu, Jales e Leme, que adotaram alterações em aspectos pontuais — como alíquotas de contribuição, regras de transição ou modificação parcial da base de cálculo dos proventos — sem, contudo, promoverem uma reestruturação sistêmica do plano de benefícios.

Nesses casos, os resultados observados foram limitados: embora tenham ocorrido pequenas melhorias nos indicadores fiscais, persistiram fragilidades estruturais, como a ausência de adequação atuarial plena, o acúmulo de passivos não financiados e a manutenção de incentivos previdenciários desequilibrados, notadamente nas aposentadorias especiais e nas pensões por morte.

O terceiro grupo contempla os municípios que restringiram sua atuação ao cumprimento das medidas obrigatórias exigidas pelo art. 9º da EC nº 103/2019, como a elevação da alíquota de contribuição para, no mínimo, 14%, e a instituição do regime de previdência complementar.

Nestes, Cotia, Monte Mor e Itupeva são representativos. Apesar de atenderem formalmente às obrigações mínimas para fins de manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), esses municípios não obtiveram efeitos relevantes em relação ao equilíbrio

financeiro e atuarial de seus RPPS. Pelo contrário, muitos ainda apresentavam, até 2024, déficits atuariais crescentes, estruturas de custeio inadequadas e ausência de mecanismos de governança qualificada.

A análise comparativa dos três blocos evidencia, de forma inequívoca, uma correlação direta entre o grau de aderência ao modelo federal e os avanços obtidos na sustentabilidade previdenciária municipal. Municípios que replicaram integralmente os parâmetros estruturais da União colheram resultados mais consistentes, tanto do ponto de vista atuarial quanto gerencial.

Em contrapartida, aqueles que exerceram a autonomia legislativa de forma parcial, fragmentada ou meramente formal, acabaram por reproduzir modelos frágeis, financeiramente insustentáveis e descolados da realidade demográfica e econômica de seus segurados.

5 O mito da autonomia municipal

A defesa da autonomia legislativa dos entes federados, com fulcro no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, tem sido frequentemente invocada como argumento legitimador para a ausência de normatização nacional mais rígida ou parametrizada no que tange às regras previdenciárias dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Em especial após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, tal autonomia passou a ser compreendida — por parte significativa dos legisladores locais — como uma autorização ampla e irrestrita para disciplinar os critérios de concessão, cálculo e transição dos benefícios previdenciários, segundo as conveniências e peculiaridades de cada ente subnacional.

Todavia, essa leitura maximalista do princípio federativo não resiste a uma análise jurídica mais detida. A autonomia conferida aos entes federados, embora real e constitucionalmente assegurada, não é absoluta nem tampouco imune a limites. Trata-se de uma autonomia funcional, condicionada ao cumprimento dos princípios e objetivos fundamentais da República, bem como à observância dos postulados da legalidade, da eficiência, da equidade e, no caso específico da previdência, do equilíbrio financeiro e atuarial.

A disciplina normativa de matérias previdenciárias, por envolver elevada densidade técnica e impactos significativos sobre o erário público e os direitos fundamentais dos servidores, não pode prescindir de diretrizes gerais, supervisão federativa e mecanismos mínimos de coordenação intergovernamental.

O modelo constitucional brasileiro, ainda que descentralizado, está assentado na ideia de cooperação entre os entes federativos, sobretudo quando se trata de políticas públicas de alto grau de complexidade, como é o caso da previdência social.

Em contextos como esse, a ausência de regulação nacional mais rigorosa favorece soluções improvisadas, tecnicamente frágeis e politicamente influenciadas, comprometendo a sustentabilidade de longo prazo dos regimes locais e ameaçando o próprio pacto federativo.

A própria Emenda Constitucional nº 103/2019 fornece elementos normativos que relativizam a alegada liberdade absoluta dos entes subnacionais. O artigo 4º, § 9º, por exemplo, estabelece que as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à emenda continuam vigentes “enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo RPPS”. A escolha lexical do termo “enquanto” não é meramente estilística.

Trata-se de conjunção subordinativa temporal que, em sua acepção normativa, sugere transitoriedade e pressupõe a superação de uma condição inicial. Em outras palavras, o dispositivo explicita uma expectativa clara de que os entes promovam, em tempo razoável, as alterações exigidas pela nova ordem constitucional, não se tratando, portanto, de faculdade política, mas de dever jurídico implícito.

Esse entendimento é reforçado por outros dispositivos da própria emenda. O artigo 36, inciso II, ao tratar da revogação de regras pretéritas, condiciona sua eficácia à adoção integral das disposições contidas nos artigos 1º a 34 da EC nº 103/2019, mediante ato formal do chefe do Poder Executivo local. Isso demonstra que a incorporação do novo modelo não pode ser parcial ou meramente simbólica.

Exige-se adesão substantiva e formal, com base em legislação local compatível com os parâmetros federais, de modo a garantir a coerência normativa e a uniformidade mínima entre os regimes próprios de diferentes entes da Federação.

Dessa forma, é possível sustentar que, ao contrário do que defendem algumas interpretações mais permissivas, os entes federativos não dispõem de liberdade plena para estruturar seus regimes próprios de previdência ao arrepio das normas federais e dos princípios constitucionais.

A autonomia de que dispõem deve ser exercida de maneira responsável, técnica e coordenada, em consonância com os objetivos de assegurar o equilíbrio atuarial, a segurança jurídica dos segurados e a sustentabilidade financeira dos RPPS.

A inexistência de uma instância normativa centralizadora, capaz de fixar padrões mínimos vinculantes, representa um vácuo institucional que, se não enfrentado, pode comprometer a integridade do sistema previdenciário como um todo e gerar uma multiplicidade de regimes insustentáveis, juridicamente frágeis e incompatíveis com os postulados do interesse público.

6 Ausência de capacidade técnica e fragilidade institucional

Grande parte dos municípios brasileiros carece de estrutura técnica para legislar sobre temas tão complexos como o equilíbrio atuarial dos RPPS. A realidade das unidades gestoras – muitas vezes compostas por apenas um ou dois servidores – impede a elaboração de regras sustentáveis e tecnicamente fundamentadas. O resultado são leis genéricas, com alíquotas mal dimensionadas, regras de transição incongruentes e ausência de critérios de governança.

Como consequência, os fundos previdenciários enfrentam déficits crescentes, judicializações e perda de credibilidade entre os segurados. Sem apoio técnico da União ou de consórcios

regionais, os entes subnacionais são levados a legislar no escuro, com alto risco de decisões irresponsáveis.

Essa carência de suporte técnico especializado evidencia a necessidade de criação de instâncias de assessoramento permanente, seja no âmbito federal ou por meio de consórcios intermunicipais, capazes de oferecer consultoria atuarial, jurídica e administrativa contínua. Somente com esse respaldo será possível formular políticas previdenciárias baseadas em dados confiáveis, reduzir a vulnerabilidade a decisões casuísticas e promover a sustentabilidade de longo prazo dos regimes próprios.

7 Propostas para correção do rumo

A Para reverter o quadro de fragmentação normativa e insegurança previdenciária, é fundamental que o Congresso Nacional ou o Ministério da Previdência estabeleça parâmetros mínimos obrigatórios para todos os RPPS do país. Tais parâmetros devem incluir:

- Idade mínima e tempo de contribuição padronizados;
- Cálculo uniforme dos benefícios;
- Regras de transição claras;
- Vedação a benefícios não contributivos;
- Exigência de estudo atuarial prévio para qualquer mudança legislativa.

Além disso, é urgente fortalecer o papel da União na fiscalização técnica dos RPPS, estabelecendo penalidades objetivas para entes que aprovarem leis previdenciárias sem base atuarial válida.

8 Conclusão: a reforma incompleta

A EC nº 103/2019 nasceu com o objetivo legítimo de restaurar a sustentabilidade previdenciária. No entanto, ao desconstitucionalizar as regras dos RPPS e transferir essa responsabilidade aos entes federados, especialmente aos municípios, sem garantir estrutura técnica ou limites normativos, criou-se um ambiente de instabilidade, desigualdade e insegurança.

O pacto federativo não pode ser argumento para a omissão técnica. Previdência é matéria técnica, atuarial, e deve ser tratada como política de Estado.

O Brasil não pode ter 2.122 legislações distintas sobre aposentadoria de servidores. Uniformidade, equilíbrio e responsabilidade são os pilares que devem guiar uma nova fase da reforma previdenciária – uma que, de fato, sirva ao interesse público.

Referências

- Bardin, L.** (2011). *Análise de conteúdo*, Edições 70, Lisboa.
- Barriga, M.** (2018). “Reforma Previdenciária no Chile: Análise do Sistema de Capitalização,” *Revista de Economia Política* 257–276.
- Bastos, Celso Antônio** (2002). *Curso de Direito Administrativo*, Saraiva, São Paulo, , 22nd edition.
- Bobbio, Norberto** (1992). *A era dos direitos*, Editora Campos, São Paulo, , 11th edition.
- Brasil** (1988a). “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,” http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm, Acesso em: 23 out. 2018.
- Brasil** (1988b). “Constituição Federal de 1988,” https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil** (1988c). “Lei número 9.717, de 27 de novembro de 1988,” http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717compilado.htm.
- Brasil** (1998). “Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998,” http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm, Acesso em: 23 out. 2018.
- Brasil** (2003). “Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003,” http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm, Acesso em: 23 out. 2018.
- Braun, V. e V. Clarke** (2006). “Using thematic analysis in psychology,” *Qualitative Research in Psychology* 77–101.
- Caetano, M. A. R.** (2008). “Previdência social e distribuição regional da renda,” Technical Report 1318, Ipea, Brasília.
- Cavalcanti, Fernando e Fábio Barros** (2010). *A Reforma da Previdência no Brasil: Fundamentos e Desafios*, Elsevier, Rio de Janeiro.
- Corrêa, Cristiane Silva** (2018). *Premissas atuariais em planos previdenciários: uma visão atuarial-demográfica*, Appris, Curitiba/PR.
- Costanzi, R. N. e C. F. Santos** (2022). “Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social,” *Informe de Previdência Social*, 34(8): 4–13.





- Creswell, J. W.** (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Sage Publications.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella** (2018). *Direito Administrativo*, Editora Atlas, São Paulo, , 31st edition.
- Giambiagi, Fabio, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, e Kaizo Iwakami Beltrão** (1996). “Alternativas da Reforma da Previdência Social: uma proposta,” *Revista do BNDDES*, 3(6): 63–78, Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11236>. Acesso em: 22 julho 2024.
- Kvale, S.** (2007). *Doing interviews*, Sage, Los Angeles.
- Langmore, J. D. e J. Quiggin** (1994). *The Australian Welfare State: Who Benefits Now?*, Allen & Unwin, Sydney, , pág. 120.
- Lima, Roberta e Jorge Costa** (2019). *A Reforma da Previdência: Aspectos Econômicos e Sociais*, Editora FGV, São Paulo.
- Martins, Sérgio** (2019). *Previdência Social no Brasil: Reforms and Perspectives*, Atlas, São Paulo.
- Martins, Sérgio e Clara Araújo** (2019). *Reformas no Sistema de Seguridade Social no Brasil*, Elsevier, Rio de Janeiro.
- Merriam, S. B.** (1998). *Qualitative research and case study applications in education*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Mesa-Lago, C.** (2006). “Las reformas de pensiones en América Latina,” *Revista de la CEPAL* 35–54.
- Miles, M. B. e A. M. Huberman** (1994). *Qualitative data analysis*, Sage, Thousand Oaks.
- Rofman, R.** (2005). “Reformas Previdenciárias na América Latina: O Caso do Peru,” *Revista de Economia Social* 73–94.
- World Bank** (2001). “Bulgária: Pension Reform,” Technical Report 22642-BUL.
- Yin, R. K.** (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*, Bookman.



The background features a dark blue color scheme with various data visualization elements. On the left, there is a bar chart with five bars of increasing height, with values 138, 178, 175, 172, and 190. A line graph with two upward-trending lines is overlaid on the bars. To the right, there are two circular progress indicators: the top one shows 68% and the bottom one shows 75%. A dotted line with a downward-pointing triangle connects these two circles. At the bottom right, there is a network diagram consisting of a sphere of interconnected nodes.

idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br