

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**A REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM MUNICÍPIOS QUE  
APLICARAM A EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019 EM  
SEUS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)**

**ADRIANO ANTONIO POSTAL**

Brasília-DF, 2025

**ADRIANO ANTONIO POSTAL**

**A REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM MUNICÍPIOS QUE  
APLICARAM A EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019 EM  
SEUS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL  
(RPPS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante

Brasília-DF 2025

## **ADRIANO ANTONIO POSTAL**

### **A REFORMA PREVIDENCIÁRIA EM MUNICÍPIOS QUE APLICARAM A EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019 EM SEUS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 13 / 06 / 2025

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante - Orientador

---

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro

---

Prof. Dr. Mathias Schneid Tessmann

Código de catalogação na publicação – CIP

P857r Postal, Adriano Antonio

A reforma previdenciária em municípios que aplicaram a emenda constitucional 103/2019 em seus regimes próprios de previdência social (RPPS) / Adriano Antonio Postal. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025. 112 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ricardo Teixeira Cavalcante

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Reforma da previdência. 2. Gestão pública. 3. Emenda constitucional. I.Título

CDD 350

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Lizandra, por seu constante incentivo aos estudos e à superação de novos desafios; à minha família, que sempre acompanhou com entusiasmo cada uma das minhas conquistas; à empresa ABCPREV Gestão e Formação Previdenciária, da qual sou sócio fundador, em especial ao Dr. Tiago Oliveira, pelas ricas trocas de conhecimento e pelos ensinamentos que contribuíram significativamente para o desenvolvimento desta pesquisa; e, de forma muito especial, ao meu filho Miguel, que chegou durante este processo e transformou profundamente a minha vida, tornando-se minha maior inspiração.

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste mestrado representa não apenas o fim de um ciclo acadêmico, mas também a soma de muitas contribuições, apoios e aprendizados que marcaram profundamente minha trajetória.

Ao meu orientador professor Luiz Prof. Luiz Ricardo Cavalcante, pela orientação firme, disponibilidade e dedicação. Sua escuta atenta e seu rigor acadêmico foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, e claro, a paciência em me atender nos prazos atrasados, meu muito obrigado.

Aos professores e professoras do programa de pós-graduação, cujas aulas e provocações intelectuais contribuíram para ampliar minha visão crítica e aprofundar meu conhecimento.

Aos colegas da turma, pelas trocas de experiências, colaborações e, sobretudo, pela parceria ao longo desta caminhada.

À equipe técnica e administrativa do programa, que sempre esteve pronta para auxiliar com eficiência e cordialidade.

À empresa da qual sou sócio fundador, que me proporcionou 15 anos de experiência em Previdência do Servidor Público, em especial ao Dr. Tiago Oliveira, pelas constantes trocas de conhecimento e pelos ensinamentos que enriqueceram profundamente minha prática profissional e acadêmica.

À minha família, por todo amor, apoio e incentivo. Obrigado por acreditarem em mim em cada etapa e por comemorarem comigo cada pequena conquista.

A Lizandra, pelo incentivo constante, pelo apoio emocional e por sempre acreditar em meu potencial. Sua presença foi essencial para que este sonho se concretizasse.

E ao meu filho Miguel, que chegou durante este processo e transformou minha vida para sempre. Sua existência me dá forças nos dias mais difíceis e renovou meu sentido de propósito. A você, meu maior bem, meu eterno amor.



A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, meu mais sincero muito obrigado.



## 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 n° 103/2019. RPPS. Actuarial Sustainability. Municipal Public Management.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CADPREV</b>	Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CRP</b>	Certificado de Regularidade Previdenciária
<b>DRAA</b>	Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ISP</b>	Índice de Situação Previdenciária
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LINDB</b>	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
<b>MPS</b>	Ministério da Previdência Social
<b>MTP</b>	Ministério do Trabalho e Previdência
<b>RGPS</b>	Regime Geral de Previdência Social
<b>RPC</b>	Regime de Previdência Complementar
<b>RPPS</b>	Regime Próprio de Previdência Social

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Variação do déficit atuarial em Cotia (2019 – 2024)	<b>56</b>
<b>Figura 2</b> Variação do déficit atuarial do fundo financeiro em Itupeva (2019 – 2024)	<b>61</b>
<b>Figura 3</b> Variação do superávit atuarial do fundo previdenciário em Itupeva (2020 – 2024)	<b>61</b>
<b>Figura 4</b> Variação do déficit atuarial em Monte Mor (2019 – 2024)	<b>65</b>
<b>Figura 5</b> Variação do déficit atuarial em Itu (2019 – 2024)	<b>71</b>
<b>Figura 6</b> Variação do déficit atuarial em Jales (2020 – 2024)	<b>75</b>
<b>Figura 7</b> Variação do déficit do fundo financeiro em Leme (2018 – 2024)	<b>81</b>
<b>Figura 8</b> Variação do superávit do fundo previdenciário em Leme (2018 – 2024)	<b>81</b>
<b>Figura 9</b> Variação do déficit atuarial em Viradouro (2019 – 2025)	<b>86</b>
<b>Figura 10</b> Variação do déficit atuarial em Peruíbe (2019 – 2024)	<b>90</b>
<b>Figura 11</b> Variação do déficit atuarial em Peruíbe (2019 – 2024)	<b>94</b>
<b>Figura 12</b> Quadro comparativo	<b>99</b>

# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO ..... 18

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO ..... 25

2.1 ASPECTOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA NA ATUALIDADE ..... 25

2.2 OS RPPS E A SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA ..... 27

2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019 ..... 32

2.3.1 NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS..  
..... 34

2.3.2 ADEQUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS À EC Nº 103/2019 ..... 38

2.3.3 PARALELISMO ENTRE OS RPPS ..... 41

## 3. METODOLOGIA ..... 44

3.1 DEFINIÇÃO DOS CASOS A SEREM ESTUDADOS ..... 45

3.2 COLETA DE DADOS ..... 48

## 4. RESULTADOS OBTIDOS ..... 54

4.1 COTIA ..... 55

4.1.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO ..... 55

4.1.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL ..... 55

4.1.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES  
MATEMÁTICAS ..... 57

4.1.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS  
CONCEDIDOS ..... 57

4.1.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA  
PATRONAL ..... 58

4.1.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS ..... 58

4.2 ITUPEVA ..... 58

4.2.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO ..... 58

4.2.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL ..... 59

4.2.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES  
MATEMÁTICAS ..... 61

4.2.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS  
CONCEDIDOS ..... 62

4.2.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA  
PATRONAL ..... 63

# SUMÁRIO

4.2.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	<b>63</b>
4.3 MONTE MOR.....	<b>64</b>
4.3.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO.....	<b>64</b>
4.3.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL.....	<b>64</b>
4.3.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS.....	<b>65</b>
4.3.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.....	<b>66</b>
4.3.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL .....	<b>67</b>
4.3.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	<b>67</b>
4.4 ITU .....	<b>68</b>
4.4.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO .....	<b>68</b>
4.4.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL E IMPACTOS NO EQUILÍBRIO PREVIDENCIÁRIO .....	<b>70</b>
4.4.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DA REFORMA PARCIAL.....	<b>71</b>
4.4.4 FRAGILIDADES ESTRUTURAIS DA REFORMA E RISCOS PARA O FUTURO .....	<b>72</b>
4.5 JALES .....	<b>73</b>
4.5.1 O QUE FOI FEITO PELO MUNICÍPIO .....	<b>73</b>
4.5.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL.....	<b>74</b>
4.5.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS.....	<b>75</b>
4.5.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.....	<b>76</b>
4.5.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL .....	<b>77</b>
4.5.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	<b>77</b>
4.6 LEME.....	<b>78</b>
4.6.1 O QUE FOI FEITO PELO MUNICÍPIO .....	<b>78</b>
4.6.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL.....	<b>79</b>
4.6.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS.....	<b>81</b>
4.6.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.....	<b>82</b>

# SUMÁRIO

4.6.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	84
4.7 VIRADOURO .....	84
4.7.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO.....	84
4.7.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL.....	85
4.7.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS.....	86
4.7.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.....	87
4.7.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL .....	87
4.7.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	88
4.8 PERUÍBE.....	89
4.8.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO .....	89
4.8.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL.....	89
4.8.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS.....	90
4.8.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.....	91
4.8.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL .....	91
4.8.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	92
4.9 MAIRIPORÃ .....	92
4.9.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO.....	92
4.9.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL.....	93
4.9.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS.....	94
4.9.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS.....	95
4.9.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL .....	95
4.9.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	96
4.10 SÍNTESE.....	96

<b>5. CONCLUSÕES.....</b>	<b>101</b>
---------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>106</b>
-------------------------	------------



## 1

## INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil faz parte das políticas do Estado de Bem-Estar Social, sendo considerada um direito social e está especificada nos artigos 6º e 194 e seguintes da Constituição Federal (CF). Foi a atual Constituição da República que estabeleceu o amplo sistema de proteção social conhecido como Seguridade Social, incluindo a Previdência como um de seus componentes e pilares.

Desde então, várias reformas foram feitas na Previdência Social, com as mais importantes ocorrendo em 1998, 2002, 2003 e 2015. Alguns especialistas afirmam que essas mudanças representam um retrocesso em relação ao modelo de seguridade social originalmente concebido. Por outro lado, os governantes justificaram essas reformas apontando um histórico de déficits no sistema.

Giambiagi, Oliveira e Beltrão (1996) já argumentavam que reformas na Previdência eram necessárias devido ao envelhecimento da população e às regras de aposentadoria mais flexíveis, que pioravam a situação financeira do sistema. Com isso, percebe-se que há pelo menos vinte anos os defensores das reformas têm utilizado o mesmo argumento para justificar as mudanças que vêm ocorrendo desde então.

O presente trabalho, que não tem pretensões de esgotar o tema nem propor solução conclusiva sobre a matéria, tem o objetivo em contribuir para o debate sobre quais as providências devem ser adotadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) diante da nova sistemática de previdência social vigente, sobretudo aos servidores públicos.

Os RPPS destinam-se aos servidores públicos detentores de cargo de provimento efetivo (CF, art. 40, *caput*), diferentemente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cujo público-alvo são os trabalhadores brasileiros da iniciativa privada e os empregados públicos (regime celetista).

Assim, é cediço que o Brasil possui dois regimes principais de previdência social, ambos baseados no sistema de repartição simples.



O RGPS abrange os trabalhadores do setor privado, enquanto os RPPS atendem aos servidores públicos federais, distritais e estaduais, incluindo militares e magistrados. Os municípios podem optar por estabelecer seus próprios regimes ou aderir ao RGPS. Aproximadamente 60% dos municípios não possuem RPPS (Caetano, 2016).

Na literatura sobre a sustentabilidade (Tafner 2011; Nery 2016; Lima e Matias-Pereira 2014; Constanzi e Anciliero 2017; Andrade 2001; Afonso 2018) de desses regimes previdenciários, há um consenso razoavelmente amplo de que o envelhecimento da população exige revisões nas regras de funcionamento desses sistemas.

Nesses sistemas, considerando que todas as outras condições permanecem iguais, a diminuição do número de trabalhadores ativos que financiam os aposentados ou pensionistas exige ou a redução dos benefícios pagos aos aposentados e pensionistas (em comparação com os salários dos trabalhadores ativos) ou o aumento das alíquotas de contribuição dos trabalhadores ativos, para manter o equilíbrio financeiro do sistema.

É fácil notar que a inclinação de envelhecimento da população está presente no Brasil (Giambiagi, Tafner 2010; Tafner 2012; Constanzi 2017) e tem sido registrada em estudos demográficos desde o início dos anos 2000 (Moreira 2001; Camarano 2002; Beltrão, Camarano, Canso 2004).

Atualmente, o Brasil conta 5.570 Municípios, dos quais 2.122 contam com RPPS, o que representa 38,10% do total. Os demais 3.455 Municípios significam 61,90% de Entes que não possuem RPPS.

Todos os Municípios que possuem RPPS foram, de certo modo, afetados pela Emenda Constitucional (EC) 103, de 2019. A referida emenda, ao contrário das reformas anteriores, desconstitucionalizou as regras de concessão e forma de cálculo dos benefícios previdenciários. A emenda deu autonomia para que o ente federativo proceda as suas regras, porém, tendo como norte e observância obrigatória a busca e o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

A desconstitucionalização promovida pela EC nº 103/2019 tem efeitos na autonomia federativa, criando uma escolha para os entes subnacionais de se adotar ou não, em maior ou menor grau, através de dispositivo legal competente, as normas estabelecidas para o servidor

da União. Além dessas ações de caráter facultativo, criou obrigações para os Entes subnacionais, tais como a adequação da alíquota de contribuição previdenciária, a limitação ao rol de benefícios previdenciários dos RPPS às aposentadorias e pensões e a criação do regime de previdência complementar.

A tormentosa questão que sempre se impôs à apreciação diz respeito à necessidade de realização de reformas previdenciárias. O tema é abrangente e abarca tanto os RPPS, como também os RGPS, eis que, guardadas as devidas proporções, assemelham-se ao modelo de financiamento, em que as contribuições recolhidas dos trabalhadores ativos e dos empregadores são utilizadas para pagar os benefícios dos aposentados e pensionistas atuais (conhecido como sistema de “repartição simples”).

Sem considerar os obstáculos quanto às questões políticas que permearam o trâmite da atual EC nº 103/2019, pretendesse tratar, de modo simples, da possibilidade, à luz do ordenamento jurídico vigente, de se promover parcialmente as implementações de ações previdenciárias, bem como os seus consectários decorrentes de modificações obrigatórias, totais e parciais.

São de suma importância os assuntos aqui tratados, vez que repercutem na vida funcional (e pessoal) de todos os servidores públicos, inclusive para os que almejam ingressar em um cargo público que tenha o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) como gestor de seus futuros benefícios previdenciários.

Frise-se que seria impossível tratar da reforma da previdência, promovida pela EC nº 103/2019, sem adentrar no mérito de sua necessidade.

A partir da Constituição Federal de 1988, houve sensíveis alterações promovidas por meio de Emendas Constitucionais nºs 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e, por fim, pela 103/2019.

Das Emendas Constitucionais acima enumeradas, a que trouxe significantes modificações no âmbito dos RPPS foi a Emenda Constitucional 20/1998. Por meio EC 20 foi inserido, no *caput* do art. 40 da Constituição Federal, a obrigatoriedade da contribuição previdenciária, bem como os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em 1998, ano da promulgação da EC 20 (a que mais trouxe impactos nos RPPS) a expectativa média de vida do brasileiro ao nascer era de 67 anos, atualmente, em 2024, a expectativa de vida está em 77.

Nota-se que a expectativa de vida aumenta consideravelmente, (aproximadamente dez anos), sem, contudo, haver modificação no sistema previdenciário que alterasse os requisitos relacionados à idade dos segurados para obterem o direito de se aposentar.

Enfim, são muitos os fatores que podem influenciar e acarretar reflexos no equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, dos quais também podemos destacar a criação das aposentadorias especiais.

Nesse sentido, não podemos deixar de mencionar a Emenda Constitucional 47/2005 que, ao modificar a redação do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, trouxe a previsão de que caberia à lei complementar disciplinar as aposentadorias especiais (também denominadas de aposentadorias precoces).

As aposentadorias especiais não possuíam idade mínima para que fossem alcançadas; também possuíam significativa redução no requisito do período contributivo mínimo em relação às aposentadorias voluntárias por idade ou por tempo de contribuição, tratadas no art. 40, § 1º, III, *a* e *b* da Constituição Federal.

Desse modo, dadas apenas essas singelas situações de aposentação, mostra-se a necessidade de uma reforma previdenciária devido ao aumento da expectativa de vida, ao envelhecimento da população e à inovação legislativa com a criação destas submodalidades de aposentadorias.

Foi por isso que, em 20 de fevereiro de 2019, foi apresentada, junto ao Congresso Nacional, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 6/2019, denominada PEC da Reforma da Previdência.

Parece ter-se estabelecido, desse modo, a necessidade de realização de reformas previdenciárias. Nesse sentido é que se justifica a necessidade do presente trabalho, a analisar as obrigações decorrentes da EC nº 103/2019, uma vez que a gestão previdenciária ineficaz poderá acarretar prejuízos de ordem financeira, econômica, social e política para todos os envolvidos quer seja do Ente Federativo ou dos beneficiados.

O objetivo principal deste trabalho é assinalar o que é de imediata aplicação aos Entes Federativos que possuem RPPS, bem assim as providências já adotadas em relação à EC nº 103/2019 e os reflexos nos regimes previdenciários que promoveram certas mudanças em suas legislações.

A EC nº 103/2019 desconstitucionalizou as regras de concessão e cálculo dos benefícios, concedendo aos entes federativos a autonomia para definir suas próprias normas, desde que em busca do equilíbrio financeiro e atuarial. Essa mudança impactou os RPPS, introduzindo idade mínima e tempo de contribuição, novas alíquotas de contribuição, regras de transição, previdência complementar e limitação do rol de benefícios.

Assim, a análise a ser feita buscará levar em conta diversificados cenários dos RPPS após a promulgação da aludida emenda, já que, a partir da desconstitucionalização das regras de aposentadoria e pensão, cada ente subnacional se sub-rogou na prerrogativa de legislar acerca da matéria previdenciária afeta ao servidor público.

Intentar-se-á comparar RPPS de médio porte, cuja unidade gestora seja única, constituída sob a forma de autarquia e que tenha promovido modificações em sua legislação previdenciária.

Atualmente, o Ministério da Previdência Social (MPS) segrega os RPPS em grupos, de acordo com o seu porte, cuja demarcação leva em consideração, dentre outros vetores, a quantidade de segurados e beneficiários do RPPS.

Tem-se RPPS de porte especial, dos quais encontram-se inseridos os Estados e o Distrito Federal; grande porte, os RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que representem 5% (cinco por cento) das maiores quantidades; Médio Porte, os RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que apresentem quantidades inferiores aos de Grande Porte e acima da mediana, assim considerada, como o valor que separa a metade superior e a inferior dos dados de todos os RPPS e Pequeno Porte, os RPPS não classificados nos grupos de Grande Porte e de Médio Porte e naqueles de Porte Não Classificado.

Portanto, o paralelismo traçado tem por objetivo verificar, dentre os RPPS de médio porte que só fizeram as ações obrigatórias, os que

fizeram as obrigatórias e parcialmente a adoção do plano de benefícios e os que, além das ações obrigatórias, também alteraram o inteiro teor do plano de benefícios, nos termos da EC n° 103/2019, qual medida é mais eficaz para alcance do equilíbrio financeiro e atuarial pelos gestores públicos.

Espera-se, assim, que os resultados possam oferecer *insights* relevantes sobre o impacto das reformas previdenciárias em regimes municipais de médio porte, contribuindo para o debate acadêmico e prático sobre a sustentabilidade dos RPPS no Brasil e, principalmente, permita concluir que a adoção das regras estabelecidas na EC n° 103/2019, em sua integralidade e totalidade, favorecem o equilíbrio financeiro e atuarial.



?

# 2

## REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ASPECTOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA NA ATUALIDADE

A previdência social é um elemento crucial na proteção social global, garantindo segurança financeira aos cidadãos durante a aposentadoria, invalidez ou perda do provedor. Contudo, os sistemas previdenciários ao redor do mundo enfrentam desafios complexos, impulsionados por fatores como o envelhecimento da população, as mudanças no mercado de trabalho e as pressões fiscais.

Diante dessa realidade, as reformas previdenciárias tornaram-se uma necessidade global, visando assegurar a sustentabilidade e a equidade intergeracional desses sistemas. Globalmente, os sistemas previdenciários se diversificam em estrutura, financiamento e benefícios.

O sistema de repartição, como o adotado no Brasil para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), baseia-se nas contribuições dos trabalhadores ativos para financiar os benefícios dos aposentados atuais.

Esse modelo, conhecido como repartição simples, é particularmente sensível às mudanças demográficas, como o envelhecimento da população. Por outro lado, o sistema de capitalização, em que cada trabalhador contribui para uma conta individual que é investida para gerar renda na aposentadoria, é menos afetado pelas mudanças demográficas, mas apresenta maior vulnerabilidade às flutuações do mercado financeiro.

Há também os sistemas mistos, que combinam elementos de repartição e capitalização. Diversos países têm implementado reformas previdenciárias para lidar com os desafios contemporâneos.

As tendências globais incluem o aumento da idade de aposentadoria, refletindo o aumento da expectativa de vida, como observado no Brasil, onde a expectativa de vida aumentou cerca de dez

anos desde 1998, evidenciando a necessidade de reformas para ajustar o sistema a essa nova realidade.

Ajustes nos benefícios também são comuns, buscando garantir a sustentabilidade financeira dos sistemas. A introdução de mecanismos de previdência adicional, como a prevista pela EC nº 103/2019 no Brasil, que tornou obrigatória a criação de um regime complementar para os servidores públicos, tem como objetivo suplementar os benefícios oferecidos pela previdência pública.

Além disso, incentivos ao trabalho por mais tempo são frequentemente utilizados para ampliar a base de contribuintes. A experiência internacional oferece lições importantes para o Brasil em relação à reforma e modernização de seu sistema previdenciário.

É crucial analisar as melhores práticas globais e adaptá-las às particularidades do contexto brasileiro. A busca por um sistema previdenciário sustentável, justo e eficiente deve ser uma prioridade para garantir a proteção social das gerações presentes e futuras.

Alguns países, por exemplo, optaram pela mudança do sistema previdenciário, adotando o modelo de capitalização. O Chile foi um dos primeiros países a implementar o sistema de capitalização, sob o governo de Augusto Pinochet (Barriga, 2018). Assim, o Chile foi pioneiro ao reformar seu sistema previdenciário na década de 1980, estabelecendo um modelo baseado em contas individuais. Essa reforma visava reduzir a carga sobre o Estado e incentivar a responsabilidade individual. A experiência chilena inspirou outras nações latino-americanas, como o México e o Peru, que também adotaram modelos semelhantes nas décadas seguintes.

Na Colômbia, a Lei 100/1993 estabeleceu o sistema de capitalização (Mesa-Lago, 2006). Na Colômbia, desde 1994, foi implementado um sistema misto que permite aos trabalhadores optarem entre regimes públicos e privados. Essa flexibilidade busca atender às diversas necessidades da população trabalhadora.

Por outro lado, na Europa, a Hungria também passou por reformas significativas em seu sistema previdenciário, movendo-se em direção à capitalização e permitindo que os trabalhadores escolhessem entre um sistema público e privado. Na Bulgária, o sistema de capitalização foi introduzido como parte das reformas econômicas (World Bank, 2001). Já a Armênia também possui um regime parecido,

tendo sido estabelecido para melhorar a eficiência do sistema previdenciário (IMF, 2002).

A Austrália possui um modelo de previdência diferente do conceito de previdência social brasileiro, constituído sob dois pilares: *Age Pension* e o *Superannuation* e perdeu, praticamente, o seu caráter social (Langmore; Quiggin, 1994).

A adoção de medidas que assegurem a solvência dos RPPS tem um efeito direto sobre a confiança dos segurados no sistema previdenciário. Garantir que as aposentadorias e pensões sejam pagas em dia e que o sistema seja sustentável a longo prazo fortalece a relação de confiança entre os servidores públicos e a administração municipal, além de promover a justiça social e a equidade na concessão de benefícios.

O debate sobre a necessidade de reformas previdenciárias nos níveis estadual e municipal no Brasil destaca a importância de se considerar a experiência internacional na busca por soluções eficazes e adequadas à realidade brasileira.

## **2.2 OS RPPS E A SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Invocando a classificação enunciada por Norberto Bobbio (1992, p. 6), a previdência surgiu, como direito social, no âmbito dos direitos humanos de segunda geração. Foi, em verdade, um consectário de um movimento político, tendo por objetivo a melhoria das condições dos trabalhadores do século XIX.

O conceito de previdência social no Brasil remonta ao final do século XIX, com a promulgação da primeira Constituição republicana em 1891, que já previa a necessidade de proteção aos trabalhadores. No entanto, foi somente em 1933 que foi instituído o primeiro sistema previdenciário no país, com a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP), que abrangia os trabalhadores da iniciativa privada.

A Constituição de 1934 já estabelecia a obrigação do Estado em criar um sistema previdenciário que garantisse a seguridade dos trabalhadores, sendo um marco no reconhecimento do direito à previdência social. A criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAP), em 1930, sob a administração do governo Vargas, foi um dos

primeiros passos em direção à organização de um sistema previdenciário organizado, ainda que restrito, no país.

Os servidores públicos, por sua vez, sempre tiveram um tratamento diferenciado. A partir de 1937, com a Constituição de Getúlio Vargas, começaram a ser criados os primeiros RPPS voltados especificamente para os servidores públicos. Esses regimes eram caracterizados por uma gestão autônoma e diferenciada em relação ao RGPS.

A ideia de um regime previdenciário para os servidores públicos federais, específicos e desvinculados do RGPS, começa a ser delineada nas décadas seguintes, especialmente a partir da Constituição de 1967, que introduziu um regime de aposentadoria próprio para os servidores públicos. Antes disso, como observa Bastos (2002), o servidor público estava vinculado ao RGPS, o que gerava distorções entre os direitos dos trabalhadores do setor público e privado.

Ao longo das décadas seguintes, especialmente nas constituições de 1946 e 1967, os RPPS foram se consolidando. A Constituição de 1988 trouxe avanços significativos ao estabelecer princípios fundamentais para a seguridade social no Brasil. O artigo 40 da nova Constituição consolidou as bases dos RPPS, permitindo que cada ente federativo (União, Estados e Municípios) criasse seu próprio regime previdenciário.

Enfim, o RPPS é um dos componentes mais relevantes do sistema previdenciário brasileiro, sendo um mecanismo fundamental para garantir a aposentadoria e a pensão aos servidores públicos federais, estaduais, municipais e distritais. Este sistema possui uma trajetória marcada por transformações legislativas, sociais e econômicas, que refletem não apenas a evolução da administração pública brasileira, mas também as mudanças nas políticas de seguridade social no país.

Atualmente, o Brasil vem enfrentando diversos problemas estruturais que impactam diretamente em suas contas públicas, entre eles vale destacar o sistema previdenciário, que segundo Afonso e Fernandes (2005), “aspectos demográficos, mercado de trabalho e os efeitos da Constituição de 1988 são alguns fatores que explicam o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário”.

Promulgada em outubro de 1988, a Constituição Federal traz todo um capítulo que trata da Seguridade Social, estendendo-se do artigo 194 ao 204. Entre várias mudanças, é importante destacar a separação entre Previdência Pública e Privada (União, Estados, Municípios e Distrito Federal; e entre Trabalhadores e Empregadores).

Essa mudança estrutural dentro da Constituição Federal trouxe aos servidores públicos um tratamento diferenciado decorrente das características de vínculos, carreiras e subordinação, em relação aos empregados da iniciativa Privada, bem definido nas palavras de Campos (2011):

Antes da EC 20/1998, nota-se que o regime jurídico previdenciário do servidor público, devido às suas características e peculiaridades, refletia a mesma natureza do regime jurídico administrativo, porquanto era extensão desse, sendo, pois, de caráter institucional. Porém, após a referida EC 20/1998, o regime jurídico previdenciário do servidor público, devido ao caráter contributivo que assume, passa a ter traços característicos securitários e segundo alguns estudiosos, de 16 natureza contratual, não mais institucional (CAMPOS, 2011, p. 173).

O RPPS para os servidores públicos ganhou contornos formais e definitivos com a Constituição Federal de 1988. De acordo com o artigo 40 da CF/88, os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) passaram a ser obrigados a instituir RPPS de previdência para os seus servidores. Este marco normativo foi decisivo, pois assegurava que os servidores públicos não fossem mais vinculados ao RGPS, o que, segundo Silva (2015), possibilitou o controle interno das finanças públicas relacionadas ao pagamento das aposentadorias dos servidores.

A criação dos RPPS foi um reflexo das especificidades da relação jurídica entre o Estado e seus servidores, em que os vínculos trabalhistas e a natureza das funções públicas exigiam um sistema de previdência que pudesse atender às peculiaridades do serviço público, como a estabilidade no cargo, a aposentadoria compulsória e a possibilidade de regime de acumulação de cargos públicos.

Com o passar do tempo, as dificuldades financeiras enfrentadas pelos RPPS começaram a se evidenciar. A falta de recursos e o envelhecimento da população servidora pública geraram déficits

atuariais significativos. Em resposta a esses desafios, diversas reformas foram implementadas ao longo dos anos.

Um dos maiores desafios que os RPPS enfrentaram foi o desequilíbrio financeiro, devido, principalmente, à alta aposentadoria de servidores em um cenário de crescimento da população idosa e a diminuição da quantidade de novos servidores ingressando no funcionalismo público. Esse desequilíbrio gerou déficits crescentes em muitos RPPS, como apontado por Cavalcanti e Barros (2010), o que levou à adoção de reformas estruturais no sistema.

A questão da longevidade da população, que gera um aumento nas despesas com aposentadorias e pensões, e a redução da quantidade de novos servidores no setor público, são fatores determinantes para esse desequilíbrio. Segundo Martins (2019), as reformas previdenciárias e as tentativas de integração dos regimes próprio e geral, por meio de modificações nas regras de aposentadoria e pensão, têm sido debatidas no âmbito federal e nas esferas estaduais e municipais.

Embora a previdência social tenha aparecido, no Brasil, ainda no início do século XX, somente a partir da Emenda Constitucional 20/1998, é que os RPPS passaram a ter os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, então, o equilíbrio financeiro e atuarial foi elevado a um patamar constitucional a partir do advento da citada Emenda Constitucional 20/1998. Era, na verdade, uma só Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 33/1995, que deu origem à EC 20/1998, e à EC 41/2003.

Esse entendimento é reforçado pelo art. 1º da Lei 9.717/1998, que estabelece que os RPPS deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Por sua vez, o art. 69 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que o Ente da Federação pretender criar ou mesmo manter RPPS para os seus servidores, deverá garantir que este alçará o caráter contributivo e será organizado de acordo com as normas de contabilidade e atuária, para fins de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

A última grande mudança no Sistema de Previdenciário Nacional foi realizada por meio da EC nº 103/2019, que em seu texto traz modificações na estrutura da gestão de benefícios previdenciários e

financeiros para os RPPS, tais como: idade mínima e tempo de contribuição; alíquotas de contribuição; regras de transição; novos conceitos de integralidade e paridade; novas regras no acúmulo de benefícios; regras para profissões específicas; e ainda estabeleceu regras específicas para os compromissos financeiros dos Entes Federativos.

A harmonia entre a concessão de benefícios previdenciários, gestão financeira e governança corporativa possibilita o alcance ou manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial aos RPPS, objetivo principal da Reforma da Previdência de 2019.

Para Vaz (2009, p. 25, apud Nóbrega; Benedito, 2021, p. 12), o Equilíbrio Financeiro e Atuarial tem como princípio o equilíbrio entre as contas na Previdência Social, sob a ótica do financeiro e atuarial, para assim, garantir a existência do sistema previdenciário.

Otoni Gonçalves Guimarães (2008) ensinam que, a partir da emenda aludida, “é textualmente clara quanto ao regime de previdência a ser garantido aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, incluindo a exigência de se observar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, daí a nossa tese de que a solução definitiva para o setor na perspectiva de sustentabilidade requer a constituição de fundos de bens direitos e ativos com destinação específica para o pagamento dos benefícios previdenciários previstos em cada Plano de Benefícios”.

Na obra “Previdência Social: Reflexões e Desafios, da então Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, Volume 30, 1ª Edição, 2009 (pág. 59), extrai-se a lição de que “num processo contínuo de construção sustentável dos regimes, os entes federativos serão orientados quanto à busca de medidas cada vez mais concretas, que evidenciem a observância do equilíbrio financeiro e atuarial por parte de cada RPPS, inclusive com a edição de leis próprias”.

Além da EC nº 103/2019, o Ministério do Trabalho e Previdência vem criando diversos aprimoramentos jurídicos para o Sistema Previdenciário, tais como a Portaria MTP 1.467/2022 que estabelece, dentre outras diretrizes, os parâmetros para o atendimento, pelos dirigentes, gestores de recursos e membros dos conselhos e comitês dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos requisitos mínimos previstos no art. 8º-B da Lei 9.717/1998.

Após a conceitualização de parte da estrutura do RPPS, é possível notar que a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial está atrelado a governança, dois pilares estruturantes que envolve Administração Pública, servidores e pessoas que são vinculadas e nunca prestaram concurso públicos, os dependentes.

Enfim, a questão atinente ao equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, que de certo modo abrange o RGPS, também e é tão premente que, o nobre professor Flávio Martins (2023) leciona, ao mencionar Zélia Luiza Pierdoná, que *“a reforma da previdência não deve ser uma preocupação deste ou daquele governo, deste ou daquele partido político. Deve ser uma política de Estado, pois interessa toda a sociedade. (...) Enfim, a reforma na previdência social é necessária para garantir a efetividade da equidade intergeracional, protegendo não só os atuais beneficiários como também os futuros, bem como para garantir recursos também para outras políticas sociais tão importantes quanto a previdência social”*.

Desse modo, tem-se que os RPPS devem fazer uso das propostas oferecidas pela EC nº 103/2019, a fim de perseguir o equilíbrio financeiro e atuarial, sem olvidar que não pode se tratar de discussão esporádica, mas deve-se cuidar para se tornar uma Política de Estado.

## **2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019**

A Emenda Constitucional 103/2019, originada a partir da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 6/2019, representa uma das reformas mais significativas no sistema de seguridade social do Brasil desde a Constituição de 1988.

Com o objetivo de garantir a sustentabilidade fiscal da previdência social, a reforma reestruturou profundamente as regras para a aposentadoria e pensão dos trabalhadores brasileiros, incluindo servidores públicos e trabalhadores do setor privado.

A proposta da EC nº 103/2019 surge em um contexto de crescente preocupação com o déficit da previdência social no Brasil, que vem se ampliando nas últimas décadas. O sistema previdenciário brasileiro enfrenta um desequilíbrio entre as receitas e as despesas, agravado pelo envelhecimento da população e pelo aumento das despesas com aposentadorias e pensões, especialmente no serviço público.

O aumento da longevidade e a diminuição da taxa de natalidade têm contribuído para uma inversão demográfica, com um número crescente de aposentados e pensionistas em relação ao número de contribuintes, como observam Pereira e Oliveira (2020).

O Governo Federal, já em 2018, havia sinalizado a necessidade de uma reforma previdenciária, especialmente após o diagnóstico do Tribunal de Contas da União (TCU), que apontava o crescente rombo nas contas da Seguridade Social. O relatório atuarial do TCU indicava que, se não houvesse reformas estruturais, o déficit poderia superar os 250 bilhões de reais até 2025.

Esse cenário gerou um ambiente favorável à apresentação da PEC 6/2019, com a proposta de redefinir as regras para aposentadorias e pensões, de modo a equilibrar as contas públicas. De acordo com o Ministério da Economia, em 2018, o déficit previdenciário totalizou cerca de R\$ 300 bilhões, evidenciando a necessidade urgente de reformas.

A principal justificativa apresentada pelos defensores da reforma era fiscal, ou seja, a necessidade de ajustar as contas públicas para evitar um colapso financeiro do sistema de previdência. Além disso, o governo alegava que a reforma era necessária para promover justiça intergeracional, ou seja, garantir que as futuras gerações de trabalhadores não arcassem com o peso das atuais condições do sistema previdenciário, como apontam Lima e Costa (2019).

Outro ponto de justificativa foi o aumento da expectativa de vida e a necessidade de ajustar o sistema de aposentadoria a essas novas realidades demográficas.

Com efeito, os principais objetivos da Emenda Constitucional 103/ incluíram a promoção do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários, a adequação das regras de aposentadoria às novas realidades demográficas e econômicas do país e a busca por uma maior equidade entre os diferentes regimes.

Em suma, a EC nº 103/2019 foi uma resposta necessária aos desafios enfrentados pelo sistema previdenciário brasileiro. Ao estabelecer novas regras para aposentadorias e pensões, buscou-se garantir a sustentabilidade financeira do sistema no longo prazo. A reforma afetou todos os níveis do serviço público no Brasil, exigindo uma adaptação por parte dos Estados e Municípios às novas realidades impostas pela legislação. As mudanças promovidas pela emenda

refletem um esforço contínuo para equilibrar as contas públicas e assegurar a proteção social dos trabalhadores brasileiros.

O texto final da proposta, que culminou na aprovação da EC nº 103/2019, acabou por excluir os Estados, o Distrito Federal e os Municípios das novas regras de acesso às aposentadorias e pensões que foram então instituídas apenas para os servidores públicos federais.

### **2.3.1 NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS**

A ausência de um comando claro na EC nº 103/2019 sobre a obrigatoriedade de adoção de reformas previdenciárias pelos entes federados gerou um debate jurídico e político sobre a necessidade de tais reformas nos níveis estadual e municipal.

A Constituição de 1988 estabelece um modelo federativo de divisão de competências, que garante certa autonomia a cada um dos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) na gestão de seus próprios assuntos, incluindo a administração e a arrecadação de contribuições previdenciárias e a criação de políticas públicas. Esse princípio de autonomia é consolidado no artigo 18 da Constituição, que afirma que “os Estados, os Municípios e o Distrito Federal possuem autonomia política, administrativa e financeira”.

Contudo, a ausência de clareza na EC nº 103/2019 sobre a extensão da reforma aos entes subnacionais gera interpretações divergentes, mas, conforme será exposto a seguir, existem argumentos que sustentam a necessidade de reformas nos níveis estadual e municipal.

A principal motivação para a reforma previdenciária em nível federal foi o déficit da previdência, que tem sido crescente nas últimas décadas. O diagnóstico do Tribunal de Contas da União (TCU) e estudos realizados por instituições independentes como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram que a Previdência Social, especialmente no setor público, apresenta déficits elevados, devido ao aumento da expectativa de vida e ao envelhecimento da população brasileira, que resulta em um número crescente de aposentadorias e pensões a serem pagas.

Para os Estados, Municípios e Distrito Federal, a situação é ainda mais grave. Muitos desses entes federados enfrentam dificuldades

fiscais estruturais, com elevados níveis de endividamento e uma crescente pressão sobre os seus orçamentos para custear as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), cerca de 90% dos municípios brasileiros enfrentam déficits em seus RPPS. A falta de uma reforma previdenciária em nível estadual e municipal tem contribuído para o aprofundamento desse desequilíbrio, uma vez que as regras de aposentadoria e os benefícios dos servidores públicos são frequentemente mais generosos que no setor privado, o que agrava ainda mais as finanças dos entes subnacionais.

Embora a EC nº 103/2019 não tenha imposto explicitamente a necessidade de reforma previdenciária aos entes subnacionais, é possível defender que os Estados e Municípios devem realizar suas próprias reformas previdenciárias.

Desse modo, a implementação das disposições da EC nº 103/2019, é crucial para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. A reforma previdenciária visa ajustar as regras de concessão de benefícios, como idade mínima para aposentadoria e cálculo de pensões, de forma a tornar o sistema mais sustentável a longo prazo. Sem essas reformas, muitos municípios enfrentariam graves dificuldades financeiras, comprometendo a capacidade de pagamento das aposentadorias e pensões no futuro.

A maioria dos regimes próprios de previdência estaduais e municipais enfrenta déficits financeiros e atuariais significativos. Apesar das reformas implementadas, esses déficits persistem. O RPPS de Curitiba, capital do Paraná, por exemplo, ilustra essa realidade. Em 31 de dezembro de 2022, apresentava contribuições mensais de R\$ 61,74 milhões, insuficientes para cobrir os benefícios.

Além das mudanças obrigatórias, a emenda permite que os municípios adotem ações opcionais que podem otimizar ainda mais seus RPPS. A análise comparativa entre RPPS que implementaram apenas as disposições obrigatórias e aqueles que foram além, adotando integralmente as diretrizes da emenda, permite identificar práticas mais eficientes e benéficas para a gestão previdenciária. Isso é particularmente relevante em um contexto em que a gestão eficaz dos recursos previdenciários pode evitar crises financeiras e garantir a sustentabilidade do sistema.

Governos municipais que adotam práticas previdenciárias eficazes demonstram responsabilidade fiscal e compromisso com o bem-estar dos seus servidores. Essa postura pode gerar um efeito positivo na imagem da administração pública, fortalecendo a credibilidade e a legitimidade dos gestores municipais. Além disso, a implementação das reformas pode servir de exemplo para outras unidades federativas, promovendo um movimento de modernização e sustentabilidade dos regimes previdenciários em todo o país.

O nobre professor Flávio Martins (2023) leciona, ao mencionar Zélia Luiza Pierdoná, que “a reforma da previdência não deve ser uma preocupação deste ou daquele governo, deste ou daquele partido político. Deve ser uma política de Estado, pois interessa toda a sociedade. (...) Enfim, a reforma na previdência social é necessária para garantir a efetividade da equidade intergeracional, protegendo não só os atuais beneficiários como também os futuros, bem como para garantir recursos também para outras políticas sociais tão importantes quanto a previdência social”.

É amplamente reconhecido que a EC nº 103/2019 não impôs, de maneira explícita, a obrigatoriedade de sua implementação, tampouco fixou um prazo específico para a adaptação, pelos entes federados, das disposições relativas à aposentadoria e pensão. Isso se distingue da previdência complementar, cuja criação foi condicionada ao cumprimento de um prazo até 12 de novembro de 2021, conforme estipulado no artigo 9º, § 6º, da mencionada EC nº 103/2019.

A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, à época vinculada ao Ministério da Economia, foi a responsável pela edição da Portaria 1.348/2019, a qual estabeleceu os “*parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS*”.

Conforme disposto na mencionada norma infralegal, os entes federativos estavam obrigados a apresentar à Secretaria de Previdência (SPREV) a comprovação da existência de legislação que evidenciasse a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devidas ao RPPS. Além disso, deveriam demonstrar a vigência de normativo que regulasse a transferência da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-

maternidade, salário-família e auxílio-reclusão para o ente federativo responsável.

Embora a própria Emenda Constitucional não tenha estipulado prazo nem determinado de forma explícita a obrigatoriedade de sua implementação integral pelos entes federativos, é imperativo concluir que a adaptação por parte dos entes subnacionais não deve ser considerada como algo opcional.

Em primeiro lugar, a EC nº 103/2019, evidencia, ainda que de forma implícita, a imposição de sua obrigatoriedade. Nesse contexto, observa-se o disposto no artigo 4º, § 9º, que reforça essa obrigatoriedade, ainda que de maneira não explícita., *in verbis*:

“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

...” (g.n)

Note-se que a expressão “enquanto”, presente no dispositivo acima mencionado, denota uma condição temporal de caráter transitório, passageiro, efêmero e provisório. No âmbito da língua portuguesa, tal termo classifica-se como uma conjunção subordinativa temporal, sendo empregada de maneira a impor, ainda que de forma implícita, a necessidade de alteração nas legislações dos entes federativos.

Em outras palavras, o legislador pretendeu afirmar que, até que o ente federativo proceda à modificação de sua legislação no que tange às normas de aposentadoria e pensão, permanecerão em vigor as disposições constitucionais e infraconstitucionais anteriores à EC nº 103/2019. A mesma ideia presente no artigo 4º, § 9º, se replica nos artigos 5º, § 2º; 10, § 7º; 20, § 4º; 21, § 3º; 22, parágrafo único; e 23, § 8º. Ademais, infere-se que a EC nº 103/2019 contém, ainda que de maneira sutil, a obrigação implícita de sua implementação, sobretudo à luz do disposto no artigo 36, inciso II.

Por último, é imprescindível destacar que a última reforma substancial do sistema previdenciário foi promovida pela Emenda

Constitucional 20/98. Desde então, observou-se um aumento aproximado de dez anos na expectativa média de vida do brasileiro ao nascer. Tal fato implica que os beneficiários usufruem de uma extensão de dez anos no período de concessão dos benefícios, enquanto não ocorreram ajustes no que tange à elevação da idade mínima ou do tempo de contribuição exigido para a aposentadoria, o que evidencia, de maneira inequívoca, a necessidade premente de uma nova reforma no sistema previdenciário.

### **2.3.2 ADEQUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS À EC Nº 103/2019**

Costanzi et al. (2022) leciona que “a reforma ajustou as idades médias de aposentadoria para refletir melhor as expectativas de vida dos brasileiros e as condições econômicas, promovendo ajustes que visam a sustentabilidade do sistema no longo prazo”. Tal iniciativa envolveu a introdução de normativas transitórias, as quais possibilitaram uma transição gradual e menos impactante para os contribuintes em vigor, sem prejudicar substancialmente suas projeções de aposentadoria.

Como se sabe, a EC nº 103/2019, estabeleceu expressamente no art. 40, § 1º, III, da Constituição da República a idade mínima para os servidores federais. Previu, no entanto, que no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a idade deverá ser 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.

O novo texto constitucional remete à ideia de ter havido delegação de competência para que os demais entes subnacionais legislassem sobre a aposentadoria e pensão por morte em suas normativas locais.

Não nos parece coerente a criação de normas gerais distintas em cada ente subnacional dispendo sobre as regras de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão em seus RPPS. Isso porque o próprio artigo 40 da Carta Magna estabelece regra idêntica a todos os servidores públicos no que diz respeito à aposentadoria compulsória, não havendo, por exemplo, idades regionais ou baseadas no cálculo atuarial para definir a idade limite para permanência no serviço público, que é de 75 (setenta e cinco) anos para todos os servidores.

No campo previdenciário, a intentada independência de cada ente federado na escolha das condições para a aposentadoria e pensão por morte, pode ferir o princípio da igualdade, não podendo ser admissível que os servidores públicos de um determinado município, tenham benefícios distintos dos servidores de outro município. Nesse contexto, criaríamos, além de uma possível celeuma constitucional, diversos problemas práticos na diferenciação de servidores que ocupam os mesmos cargos em municípios distintos, trazendo impactos políticos, sociais, financeiros e previdenciários, a exemplo da contagem recíproca do tempo de contribuição e a compensação financeira entre os regimes, que são matérias constitucionais ignoradas pelas autoridades que aprovam suas próprias regras.

No mesmo sentido, imperioso mencionar o princípio da universalidade (CF, art. 194, p. único, I), segundo o qual é garantido o atendimento e a cobertura da seguridade social, de forma igual e universal. Decorre do princípio da universalidade, ainda, o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios. O primeiro refere-se ao fato de que os benefícios devem ser os mesmos, enquanto o segundo diz respeito ao atendimento de todos os tipos de trabalhadores, de forma indistinta.

A Constituição Federal indica a necessidade de harmonia das regras e condições para concessão dos benefícios, seja previdenciário ou trabalhista, a todos os servidores públicos, sem qualquer diferenciação.

A própria EC nº 103/2019, em dado momento, dá a conotação de que a reforma a ser produzida pelos entes federativos, deve seguir o padrão adotado para os servidores da União. O art. 36, II, prevê que as revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 só entrarão em vigor para os RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na data da publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente.

De fato, de pouco valerá que os entes federados implementem medidas voltadas para o equilíbrio financeiro e atuarial, como o acréscimo das alíquotas dos servidores, a criação de regimes de previdência complementar e a ampliação dos prazos para parcelamento, caso não adotem de maneira simultânea as novas disposições relativas à aposentadoria e pensão estipuladas pela emenda constitucional.

Aliás, é pertinente refletir sobre a plausibilidade de qualquer Estado ou Município adotar as novas diretrizes para a amortização do déficit previdenciário, conforme estabelecido no art. 149 da Constituição, o qual contempla até mesmo medidas subsidiárias, como a imposição de contribuições previdenciárias sobre os proventos dos inativos a partir do salário-mínimo, sem que, previamente, sejam implementadas as novas normas previdenciárias aplicáveis aos servidores federais.

Reafirmando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, torna-se evidente a imprescindibilidade da adoção das normas de aposentadoria e pensão estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Isso porque as novas idades e diretrizes nela previstas estão, sem dúvida, alinhadas à atualização das expectativas de longevidade e às novas condições socioeconômicas que caracterizam a realidade nacional.

No limite, poderia haver a possibilidade de os entes subnacionais instituírem normas mais rigorosas do que as aplicáveis aos servidores federais, desde que fundamentadas em cálculos atuariais que comprovassem a necessidade dessas medidas para assegurar o equilíbrio do regime. Contudo, a implementação de regras mais lenientes, além de contradizer os princípios abordados neste artigo, colocaria em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Por fim, é imprescindível destacar o risco, a insegurança jurídica e a instabilidade decorrentes da adoção, pelos entes federados, de normas divergentes daquelas previstas para os servidores da União. Tal postura não apenas comprometeria a uniformidade e a coerência do sistema, mas também geraria incertezas quanto à sua aplicabilidade e eficácia, configurando um cenário de vulnerabilidade e potencial fragilidade para o regime previdenciário como um todo.

Esses princípios sublinham a imperiosa necessidade de as autoridades locais observarem a previsibilidade e a coerência na implementação das normas previdenciárias, com o objetivo de alcançar um resultado equilibrado e sustentável para o regime. Isso garante que o Estado seja capaz de cumprir suas obrigações de forma responsável, assegurando, a longo prazo, os direitos de todos os beneficiários.

O artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a alteração introduzida pela Lei Federal nº 13.655/2018, estabelece

que as autoridades públicas devem atuar com base no princípio da segurança jurídica. Esse princípio implica a necessidade de previsibilidade e estabilidade nas ações do poder público, assegurando que as decisões administrativas e legislativas sejam consistentes, claras e adequadas ao contexto jurídico e social, garantindo, assim, a confiança dos cidadãos nas normas e na atuação do Estado.

É crucial que se considerem os fundamentos expostos neste texto e se reflita sobre o fato de que a adoção de regras distintas pode, no futuro, ser alvo de questionamento judicial, podendo eventualmente ser declarada inconstitucional. A divergência em relação às normas federais, além de gerar insegurança jurídica, pode ensejar litígios e comprometer a estabilidade do sistema, levando à necessidade de revisão ou até mesmo à invalidade das disposições adotadas.

Dessa forma, novamente se reforça a importância de se adotar, pelos entes subnacionais, as mesmas regras de aposentadoria e pensão estabelecidas em nível federal pela Emenda Constitucional 103/19. Essa uniformidade normativa é essencial para garantir a estabilidade do sistema previdenciário, evitar insegurança jurídica e assegurar que as normas sejam aplicadas de maneira coerente e previsível em todo o território nacional.

### **2.3.3 PARALELISMO ENTRE OS RPPS**

A EC nº 103/2019, estabeleceu expressamente no art. 40, § 1º, III, da Constituição da República a idade mínima para os servidores federais. Previu, no entanto, que no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a idade deverá ser 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.

Como citado alhures, a omissão de uma diretriz explícita na EC nº 103/2019 quanto à obrigatoriedade de implementação de reformas previdenciárias pelos entes federados suscitou um intenso debate jurídico e político sobre a necessidade de adoção de tais reformas nos âmbitos estadual e municipal.

Esse vácuo normativo gerou incertezas quanto ao alcance e à uniformidade das medidas a serem adotadas pelas unidades

subnacionais, levantando questões sobre a eficácia e a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo, caso os entes federados optem por não implementar as mudanças. Em outras palavras, a falta de clareza na EC n.º 103/2019 quanto à extensão da reforma aos entes subnacionais tem gerado interpretações divergentes.



3

# 3

## METODOLOGIA

A natureza da pesquisa é qualitativa, uma vez que busca compreender as dinâmicas sociais e organizacionais presentes nos casos selecionados. A abordagem qualitativa é apropriada para estudos que visam explorar percepções, significados e contextos complexos (Creswell, 2014). O estudo de casos múltiplos permite não apenas descrever os fenômenos, mas também interpretar as interações e relações entre as variáveis envolvidas.

Em outras palavras, a natureza do estudo qualitativa é aquela orientada pela interpretação e compreensão detalhada das especificidades observadas em seus contextos específicos. Como observa Merriam (2009), uma pesquisa qualitativa é essencial para entender como os participantes atribuem significado às suas experiências e interações dentro de um determinado ambiente.

A pesquisa terá um enfoque indutivo, partindo da observação dos dados coletados para construir teorias ou hipóteses. Como enfatizado por Stake (1995), a abordagem indutiva é fundamental em estudos de caso, pois permite emergir significados a partir das experiências vivenciadas pelos participantes.

A abordagem metodológica é de pesquisa aplicada, uma vez que busca oferecer soluções ou *insights* diretamente relacionados a problemas específicos identificados no campo. O estudo de casos múltiplos também apresenta uma abordagem descritiva e explicativa, dependendo dos objetivos específicos de cada caso.

Yin (2015) sugere que a integração dessas abordagens permite que o pesquisador capture a complexidade e as nuances de características contemporâneas, proporcionando contribuições teóricas e práticas significativas.

No atual estudo, planeja-se empregar o estudo de caso múltiplo, que consiste numa abordagem metodológica que envolve a análise profunda de vários casos específicos para compreender um fenômeno complexo.

Segundo Yin (2015), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que envolve a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. A escolha por múltiplos casos visa proporcionar uma comparação entre diferentes situações, enriquecendo a análise e aumentando a validade dos resultados.

A metodologia será estruturada em três etapas principais: (i) definição dos casos a serem estudados; (ii) coleta de dados; e (iii) análise e interpretação dos dados. Essas etapas serão precedidas por uma revisão bibliográfica que incluirá obras de autores renomados na área previdenciária e em Administração Pública, cujas pesquisas aprofundam as implicações das reformas previdenciárias no Brasil.

### **3.1 DEFINIÇÃO DOS CASOS A SEREM ESTUDADOS**

Foram selecionados nove RPPS 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 seleção dos Institutos de Previdência acima citados priorizou a variabilidade, que é um requisito essencial para que o estudo possa extrair conclusões abrangentes e potencialmente generalizáveis sobre as práticas de gestão previdenciária no contexto brasileiro. Para garantir a robustez do estudo, foram selecionados apenas RPPS municipais do estado de São Paulo. Isso visa preservar a homogeneidade e evitar disparidades decorrentes de fatores regionais.

Frise-se que a escolha dos municípios para análise no estudo apresentado foi estratégica e influenciada por fatores que tornam a coleta de dados mais eficiente e viável. Isso se justifica principalmente por dois motivos. O primeiro refere-se ao acesso facilitado aos dados, uma vez que a maioria dos municípios escolhidos está na base de clientes da empresa do autor, o que proporciona uma facilidade significativa na obtenção de informações detalhadas e confiáveis. Essa proximidade permite que o pesquisador acesse dados técnicos,

legislação específica e informações práticas diretamente nos sistemas administrativos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

O segundo motivo diz respeito à diversidade e representatividade, já que os municípios escolhidos apresentam diferentes níveis de implementação das reformas previstas na Emenda Constitucional 103/2019. Alguns implementaram integralmente, outros parcialmente, e alguns se limitaram às obrigações mínimas.

Essa variabilidade foi proposital para permitir uma análise comparativa robusta e abrangente, capturando diferentes estratégias de gestão previdenciária. Destarte, a seleção desses municípios não apenas reflete a expertise prática do autor no tema, mas também garante que as informações obtidas sejam representativas e adequadas ao objetivo do estudo, contribuindo para análises detalhadas sobre as implicações das reformas previdenciárias nos RPPS municipais.

Nesse contexto, a escolha criteriosa dos casos a serem analisados neste estudo se fundamentou, dentre outros pilares, em diversas considerações que enfatizam a relevância e a aplicabilidade das informações obtidas. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que o autor atua diretamente na área de RPPS, possuindo uma empresa que se dedica a este segmento. Esse envolvimento prático proporciona um acesso privilegiado e facilitado às informações pertinentes acerca dos RPPS selecionados, permitindo uma coleta de dados mais rica e aprofundada. O autor não apenas possui um conhecimento teórico consolidado, mas também uma vivência prática que enriquece a análise e a interpretação dos dados coletados.

Essa interação direta com os profissionais da área não apenas fortalece a credibilidade das informações obtidas, mas também assegura que as conclusões do estudo sejam relevantes para os desafios enfrentados na prática. O trabalho, portanto, não se limita à análise acadêmica; ele se propõe a fomentar discussões significativas no âmbito da previdência social, contribuindo para a evolução das práticas e políticas públicas relacionadas.

Os RPPS foram escolhidos considerando a predominância dessa categoria no cenário nacional, o que confere ao estudo uma representatividade significativa. A escolha destes municípios específicos foi realizada com o intuito de abranger uma diversidade de

situações em relação à implementação da reforma previdenciária estabelecida pela EC nº 103/2019.

Dentre os casos selecionados, observa-se uma diversidade nas respostas à reforma: enquanto alguns municípios implementaram as mudanças na íntegra (Mairiporã, Peruíbe e Viradouro), outros apresentaram variações nos critérios e requisitos para acesso aos benefícios (Jales, Leme e Itu), e um terceiro grupo apenas cumpriu as obrigações mínimas impostas pela reforma (Monte Mor, Cotia e Itupeva).

Constituem-se ações obrigatórias impostas pela EC nº 103/2019, a criação da previdência complementar (CF, art. 40, §§ 14 a 16, c/c art. 9º, § 6º, da EC nº 103/2019), a adequação da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 149, c/c art. 9º, § 4º e art. 11, da EC nº 103/2019) e a limitação do rol de benefícios previdenciários dos RPPS apenas à aposentadoria e pensão (art. 9º, §§ 2º e 3º, da EC nº 103/2019).

Por outro lado, tem-se que a alteração das regras de elegibilidade aos benefícios previdenciários não possuem um condão obrigatório e cogente, nos termos do art. 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal e art. 4º, § 9º, da EC nº 103/2019.

No entanto, muitos Entes Federados, para fins de atenuação no resultado negativo quanto ao equilíbrio atuarial do regime previdenciário, optaram por realizar, além das ações obrigatórias descritas atrás, a modificação nas regras de acesso a esses benefícios.

Alguns fizeram com mutação nos requisitos e critérios em relação àqueles que haviam sido impostos pela emenda reformadora em relação aos servidores públicos federais, geralmente com regras menos severas. Outros, por sua vez, a fizeram na íntegra, apropriando-se e reproduzindo, de certo modo, o texto constitucional aplicável ao servidor público da União.

Por fim, alguns RPPS, seja por questões financeiras e atuariais ou mesmo aspectos de cunho de gestão e administração, optaram por se adequar no que diz respeito tão somente às ações obrigatórias decorrentes da Emenda.

Dessa forma, esta pesquisa buscará não apenas compreender as implicações das reformas previdenciárias nos RPPS municipais

selecionados, mas também oferecer uma análise comparativa entre diferentes abordagens adotadas por esses regimes.

Essa seleção e a classificação em grupos conforme a profundidade das reformas previdenciárias inovadoras permitirão análises comparativas sólidas. Em suma, a combinação do conhecimento teórico com a experiência prática do autor, aliada à seleção cuidadosa dos casos estudados, não apenas garante a robustez metodológica da pesquisa, mas também assegura que os resultados obtidos possam contribuir efetivamente para o avanço do debate em torno dos RPPS no Brasil.

### 3.2 COLETA DE DADOS

A fundamentação empírica é construída por meio de um processo sistemático de coleta de dados, orientado pelo protocolo do estudo de caso. Os dados são coletados em múltiplas fontes, garantindo a triangulação e, conseqüentemente, a robustez do estudo (Yin, 2015).

A coleta de documentos relevantes será fundamental para entender o histórico e o contexto dos casos em estudo. Documentos como relatórios e registros administrativos serão analisados.

Não serão realizadas entrevistas. Em vez disso, serão coletadas e analisadas leis municipais que promoveram alterações legislativas relacionadas à previdência municipal. Essas leis serão obtidas nos sítios oficiais de cada RPPS, no site da Câmara Municipal ou links confiáveis que disponibilizem a consulta atualizada e na íntegra da legislação aplicada.

Além disso, serão utilizados dados estatísticos disponíveis em relatórios anuais das entidades previdenciárias e publicações do MPS.

Os dados coletados terão por objeto nove RPPS, todos do Estado de São Paulo e de médio porte.

Segundo a classificação do MPS, conforme Índice de Situação Previdenciária (ISP RPPS), aprovado nos termos da Portaria 14.762/2020, considera-se RPPS de Médio Porte os RPPS *cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que apresentem quantidades inferiores aos de Grande Porte e acima*

*da mediana, assim considerada, como o valor que separa a metade superior e a inferior dos dados de todos os RPPS.*

Por outro lado, são tidos como RPPS de porte especial, os Estados e o Distrito Federal; grande porte, por sua vez, os *RPPS cuja quantidade de segurados ativos, aposentados e pensionistas esteja entre os regimes que representem 5% (cinco por cento) das maiores quantidades*"; e Pequeno Porte, por fim, os *"RPPS não classificados nos grupos de Grande Porte e de Médio Porte e naqueles de Porte Não Classificado*.

Para levar a efeito a análise e interpretação dos dados, serão coletados, além do banco de legislações municipais, documentos como o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), disponibilizados para consulta pública pelo Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV) do MPS. O DRAA contém informações atuariais sobre o RPPS.

Além do DRAA, também serão usadas as próprias avaliações atuariais feitas pelos diversificados regimes previdenciários, em que são descritas as metodologias utilizadas, dentre outras informações que serviram como base para a realização do estudo técnico atuarial do RPPS.

Por fim, serão utilizadas eventuais simulações que os regimes previdenciários tenham feito, em momento anterior à realização da reforma e os cenários propostos e projetados nos estudos técnicos atuariais com a edição de novas regras previdenciárias e panorama financeiro e atuarial com a promoção da reforma previdenciária.

A análise dos RPPS selecionados será realizada por meio de uma comparação detalhada entre eles, considerando as alternativas adotadas por cada regime em resposta à EC nº 103/2019. O exame das legislações municipais permitirá compreender as ações legislativas impostas pelos municípios em relação à EC nº 103/2019, e as escolhas feitas por cada ente quanto à extensão e à profundidade das reformas renovadas.

Além disso, serão analisados minuciosamente os Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), disponibilizados para consulta pública pelo Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV) do MPS, estudos técnicos atuariais e eventuais simulações que estes regimes

previdenciários selecionados tenham feito em relação aos cenários com ou sem a reforma previdenciária.

A análise dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), estudos técnicos atuariais e simulações dos regimes previdenciários selecionados garantirá uma abordagem empírica robusta. Essa abordagem se baseia em dados normativos e atuais, evitando visões interpretativas e focando em informações verificáveis e de amplo acesso público.

A comparação levará em conta não apenas as alternativas legislativas escolhidas pelos RPPS, mas também o cenário anterior e posterior à reforma previdenciária. Essa análise permitirá identificar as mudanças nas regras e critérios previdenciários municipais, evidenciando como cada regime se adaptou às novas exigências legais.

Fatores externos poderão ser considerados em alguns casos, como reformas administrativas realizadas nos municípios, concursos promovidos pelos Entes Federados e os métodos utilizados nas avaliações atuariais. Esses elementos são fundamentais para contextualizar as decisões tomadas pelos RPPS e entender o impacto das reformas na sustentabilidade financeira dos regimes.

A utilização dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), das avaliações atuariais e das simulações realizadas pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) constitui uma base documental essencial para a análise proposta neste estudo. Cada um desses documentos apresenta conteúdo específico e relevante, contribuindo com diferentes perspectivas e dados empíricos para a compreensão do impacto da Emenda Constitucional 103/2019 sobre os regimes previdenciários de médio porte.

O Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) é um documento padronizado, exigido pelo Ministério da Previdência Social (MPS), que fornece uma visão abrangente da situação financeira e atuarial do RPPS. Esse demonstrativo contém informações cruciais, como o equilíbrio financeiro e atuarial, as projeções de receitas e despesas do regime, a identificação de déficits ou superávits, os indicadores de solvência e sustentabilidade, além das metodologias empregadas nos cálculos atuariais.

No contexto deste estudo, o DRAA é analisado para compreender as mudanças no equilíbrio financeiro e atuarial antes e

depois da implementação da EC nº 103/2019, verificando se as alterações legislativas, como o ajuste das alíquotas e a introdução de previdência complementar, contribuíram para a sustentabilidade do regime. A partir desse documento, é possível estabelecer uma base comparativa entre os RPPS estudados, destacando as diferenças nos resultados obtidos por aqueles que adotaram abordagens distintas em relação à implementação da reforma.

As avaliações atuariais, por sua vez, oferecem uma análise técnica detalhada sobre a situação dos RPPS, considerando as premissas econômicas e biométricas, como taxas de juros, tábuas de mortalidade e crescimento salarial, além do perfil demográfico dos segurados, incluindo a idade média, tempo de contribuição e projeções de aposentadorias futuras. Essas avaliações também exploram o impacto das alterações legislativas no passivo atuarial e descrevem as metodologias empregadas para os cálculos.

Esses documentos são utilizados para avaliar como as premissas atuariais foram ajustadas após a reforma e para compreender as projeções futuras de equilíbrio ou desequilíbrio financeiro. A análise das avaliações atuariais permite identificar os desafios específicos enfrentados por cada município em termos de sustentabilidade e adequação às novas regras, contribuindo com uma perspectiva técnica indispensável para o estudo.

Já as simulações realizadas pelos RPPS complementam essa análise ao apresentar cenários prospectivos elaborados para prever os impactos das reformas previdenciárias. Esses estudos projetam diferentes situações com base em hipóteses legislativas e parâmetros econômicos, como as condições financeiras e atuariais antes e depois da implementação da EC nº 103/2019.

A integração desses três referenciais documentais permite uma análise robusta e abrangente, que combina dados empíricos e técnicos para sustentar as conclusões da tese. Cada documento desempenha um papel crucial na construção da narrativa analítica, contribuindo para compreender os impactos das reformas previdenciárias nos RPPS municipais e fornecendo uma base sólida para avaliar as melhores práticas de gestão previdenciária no contexto brasileiro.

A pesquisa proposta utilizará apenas partes específicas dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) e das leis municipais relacionadas à previdência dos municípios analisados. Isso

ocorre por razões metodológicas e práticas, tais como a objetividade e foco na pesquisa, tendo em vista que o estudo tem um objetivo delimitado, qual seja, a análise da implementação das reformas previdenciárias decorrentes da EC nº 103/2019 nos RPPS de médio porte.

Assim, somente as informações diretamente relacionadas às variações dos resultados dos estudos técnicos atuariais é que serão levadas em conta. Eventuais dados financeiros ou atuariais amplos, que não se conectem diretamente ao objetivo do estudo, não serão explorados para evitar dispersão analítica.

No que diz respeito à legislação, só serão analisadas, pontualmente, as alterações específicas relacionadas às exigências da EC nº 103/2019, mormente a alteração do rol de benefícios e a definição dos critérios para acesso a cada um deles.

Uma abordagem empírica fundamentada em dados normativos e atuais garante a robustez deste estudo, ao evitar visões interpretativas e basear-se em informações verificáveis e de amplo acesso público.

Dessa forma, a comparação entre os RPPS proporcionará uma compreensão abrangente das implicações das reformas previdenciárias no cenário municipal paulista, contribuindo para o fortalecimento do debate sobre a gestão dos RPPS no Brasil.



4

## 4

**RESULTADOS OBTIDOS**

A elaboração do presente estudo foi pautada em uma metodologia de análise documental e comparativa, com foco na avaliação das reformas previdenciárias implementadas (ou não) pelos municípios de Cotia, Itupeva, Monte Mor, Itu, Jales, Leme, Viradouro, Peruíbe e Mairiporã, à luz das exigências estabelecidas pela Emenda Constitucional 103/2019.

A coleta de informações foi realizada por meio de pesquisa direta nos sites oficiais dos respectivos municípios, abrangendo: (i) leis complementares e ordinárias publicadas após a promulgação da EC nº 103/2019, especialmente aquelas que tratam da organização dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS); e (ii) relatórios de avaliação atuarial anuais, disponibilizados pelos institutos ou fundos de previdência de cada município.

Os dados extraídos foram sistematizados e organizados em eixos temáticos comuns a todos os entes analisados, de modo a permitir uma análise comparativa padronizada, com foco nos seguintes aspectos: (i) existência e abrangência da reforma previdenciária local em conformidade com a EC nº 103/2019; (ii) evolução do déficit atuarial no período de 2019 a 2024; Taxa de juros atuarial utilizada e seus impactos nas provisões matemáticas; (iii) crescimento da folha de pagamento e dos benefícios concedidos; (iv) estrutura de contribuição dos segurados e do ente patronal; (v) implantação e funcionamento do regime de previdência complementar; e (vi) consequências atuais e perspectivas futuras sobre a sustentabilidade do RPPS.

A análise comparativa entre os municípios foi desenvolvida com base na identificação de padrões de comportamento previdenciário, nível de aderência à legislação federal e relação entre medidas adotadas e seus impactos atuariais observados. Com isso, buscou-se não apenas descrever o que foi feito em cada ente, mas também evidenciar as consequências de escolhas legislativas, administrativas e financeiras no desempenho previdenciário a médio e longo prazo.

A uniformização dos critérios de análise permitiu a construção de um panorama abrangente, técnico e fundamentado sobre os

desafios enfrentados pelos municípios na adaptação às novas regras previdenciárias e sobre a efetividade das reformas implementadas, com destaque para os fatores que influenciam diretamente a solvência dos regimes e a responsabilidade fiscal dos entes federativos.

## **4.1 COTIA**

### **4.1.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO**

O Município de Cotia, no Estado de São Paulo, não implementou a reforma da previdência prevista pela Emenda Constitucional 103/2019 até o exercício de 2024. Ao longo do período de 2019 a 2024, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) municipal operou sem segregação de massas e sem alteração nas regras previdenciárias locais.

No entanto, é importante esclarecer que ao longo do período analisado, as alíquotas de contribuição passaram por algumas alterações. Conforme a Lei 2.105/2019, a alíquota foi majorada de 11% para 14% em 2020, o que está em conformidade com o piso mínimo estabelecido pela EC nº 103/2019, embora sem a adoção de alíquotas progressivas.

Por fim, a Lei Municipal 2.194/2021, instituiu o regime de previdência complementar no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Cotia, em conformidade com o art. 40, §§ 14 a 16, da Constituição Federal, e o art. 9º da EC nº 103/2019.

A adesão passou a ser obrigatória para os servidores efetivos admitidos após sua vigência, cujas remunerações excedam o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

### **4.1.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

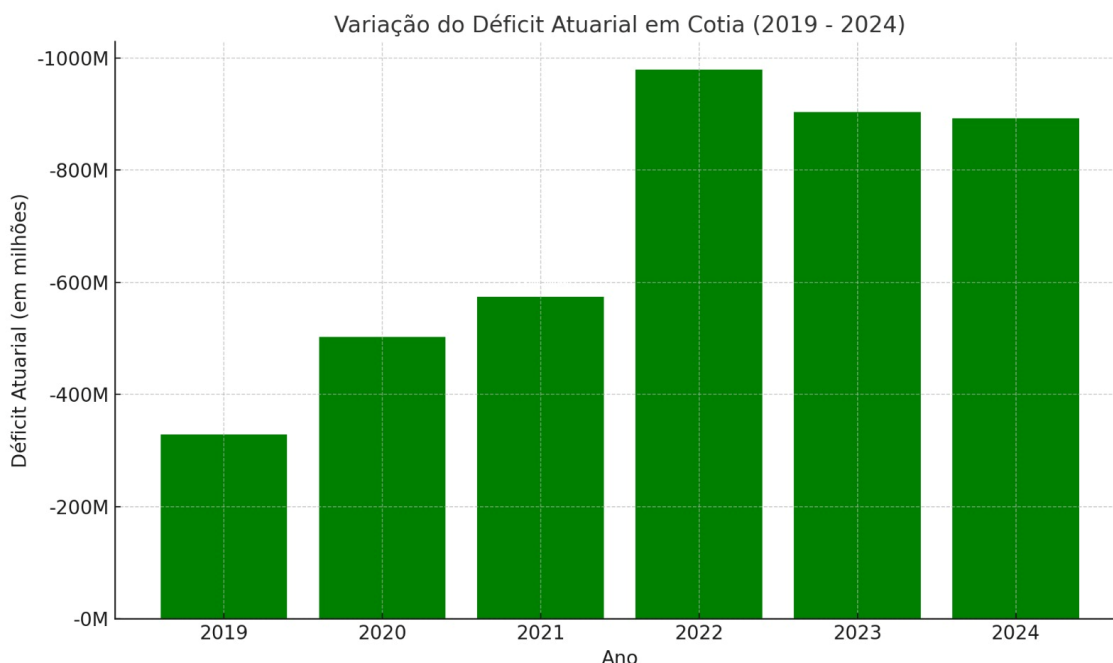
Observou-se uma evolução do déficit atuarial do RPPS de Cotia entre 2019 e 2024 demonstra um agravamento contínuo da insuficiência financeira do plano. Em 2019, o déficit era de — R\$ 329 milhões, passando para — R\$ 892 milhões em 2024, o que representa um aumento de 271% no período de cinco anos.

Tal elevação decorre da conjugação de diversos fatores que, isoladamente, já seriam impactantes, mas que, quando combinados à ausência de reformas estruturais, resultam em um cenário de severa deterioração atuarial.

Este déficit evidencia a disparidade entre o volume de ativos garantidores acumulados e o valor presente das obrigações futuras do RPPS. Em 2024, mesmo com ativos garantidores da ordem de R\$ 1,18 bilhão, o passivo atuarial superava R\$ 2 bilhões, refletindo a incapacidade do fundo previdenciário de honrar compromissos de longo prazo sem aportes suplementares do ente federativo.

A evolução significativa do déficit técnico atuarial do RPPS de Cotia entre os exercícios de 2019 a 2024 pode ser amplamente atribuída à ausência de reforma previdenciária no âmbito municipal. A falta de implementação de medidas estruturais que adequassem o sistema previdenciário local às diretrizes estabelecidas pela Reforma da Previdência em nível federal contribuiu para o aumento das obrigações financeiras do regime, agravando o desequilíbrio atuarial e comprometendo sua sustentabilidade a longo prazo.

**Figura 1** – Variação do déficit atuarial em Cotia (2019 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuarias

### **4.1.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS**

A redução da taxa de juros atuarial ao longo dos anos, alinhada às normativas da Secretaria de Regime Próprio do Ministério da Previdência, exerceu forte pressão sobre o passivo do RPPS. Em Cotia, a taxa de desconto foi reduzida de 6% ao ano em 2019 para 5,03% ao ano em 2024, com expectativa de redução contínua, conforme as diretrizes de convergência às taxas reais de juros de mercado de longo prazo.

A implicação técnica dessa redução é significativa: quanto menor a taxa de desconto utilizada na avaliação atuarial, maior é o valor presente das obrigações futuras do regime. Dessa forma, mesmo que a base demográfica permanecesse constante, a simples atualização da taxa de juros implicaria aumento do passivo atuarial. Sem contrapartidas como aumento da alíquota patronal ou mudanças paramétricas, o desequilíbrio torna-se inevitável.

### **4.1.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

Outro vetor de pressão sobre o equilíbrio atuarial do RPPS de Cotia é o aumento substancial da remuneração dos servidores ativos e, conseqüentemente, dos proventos de aposentadoria e pensão. Entre 2019 e 2024, o salário médio dos servidores ativos passou de R\$ 3.405,18 para R\$ 4.645,62, enquanto o provento médio dos aposentados subiu de R\$ 3.532,08 para R\$ 5.332,21.

Estes valores revelam uma elevação acumulada de mais de 35%, impulsionada por políticas de recomposição inflacionária e reajustes salariais que não foram acompanhadas por contramedidas previdenciárias.

A elevação da base de cálculo dos benefícios impacta diretamente as provisões matemáticas, especialmente nas aposentadorias por tempo de contribuição, regra antiga de concessão ainda predominante em Cotia. Isso ocorre porque os cálculos atuariais levam em consideração os proventos médios atualizados, aumentando a obrigação futura do RPPS.

### **4.1.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

A estrutura de custeio do RPPS de Cotia é composta por 14% de contribuição dos servidores ativos (desde a adequação compulsória à EC nº 103/2019) e uma alíquota patronal de 11,75% em 2024, que se manteve praticamente inalterada ao longo dos anos. Apesar do aumento na alíquota dos servidores, a estagnação da contribuição patronal representa um fator crítico de desequilíbrio, uma vez que o custeio do plano depende de aportes proporcionais ao crescimento da folha e das obrigações atuariais.

É importante destacar que, para regimes estruturados sob o método de financiamento por capitalização parcial (CUP), como é o caso de Cotia, a convergência das alíquotas de contribuição ao custo normal mais o custo suplementar é essencial para a manutenção do equilíbrio atuarial.

### **4.1.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

A ausência de reforma previdenciária em Cotia já apresenta consequências mensuráveis e alarmantes: (i) Aumento constante do déficit atuarial, com tendência de insustentabilidade a médio prazo; (ii) Comprometimento da capacidade de financiamento do regime, gerando dependência crescente de aportes extraordinários do orçamento municipal; (iii) Risco de descumprimento das exigências legais de equilíbrio atuarial, conforme previsto na Lei 9.717/1998 e na Portaria MTP 1.467/2022; (iv) Redução do espaço fiscal para investimentos e políticas públicas essenciais, dado o comprometimento orçamentário crescente com a previdência; e (v) Desestímulo à adesão de novos servidores, diante da insegurança institucional sobre o futuro do regime.

## **4.2 ITUPEVA**

### **4.2.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO**

O Município de Itupeva também não implementou a reforma previdenciária prevista na Emenda Constitucional 103/2019. Até o momento, não houve a edição de norma local para incorporar as novas

regras ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o que implica na continuidade de critérios antigos para concessão de benefícios.

Com a promulgação da Lei Complementar 478/2020, o município promoveu a alteração da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas vinculados ao RPPS, fixando-a em 14% sobre a base de contribuição, nos termos dos arts. 23 e 24 da Lei Complementar 388/2015. Essa medida visa garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, em conformidade com o que dispõe o § 4º do art. 9º da EC nº 103/2019.

Além disso, a referida lei também modificou a alíquota de contribuição patronal, ou seja, a parcela devida pelo Município ao RPPS. A nova alíquota passou a observar os parâmetros definidos no cálculo atuarial vigente, tendo sido estabelecida no percentual de 14%, conforme o art. 22, I, da Lei Complementar 388/2015, com redação dada pela Lei Complementar 478/2020.

A previdência complementar foi instituída por meio da Lei Municipal 2.254/2021, em conformidade com os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e o art. 9º da EC nº 103/2019. Essa mesma lei estabeleceu o limite máximo dos benefícios do RPPS igual ao teto do RGPS (INSS) para os novos servidores efetivos e previu a adesão obrigatória ao regime complementar para os servidores cuja remuneração exceda esse teto.

Por fim, é importante citar que Itupeva realizou segregação de massas em 2018, antes da EC nº 103/2019, portanto. Essa medida permitiu que o fundo previdenciário apresentasse superávit, conforme ilustrado na imagem colacionada ao item “4.2.2”, ao longo dos exercícios de 2019 a 2024, enquanto o fundo financeiro manteve um déficit relativamente estável, passando de — R\$ 893 milhões em 2019 para — R\$ 913 milhões em 2024.

#### **4.2.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

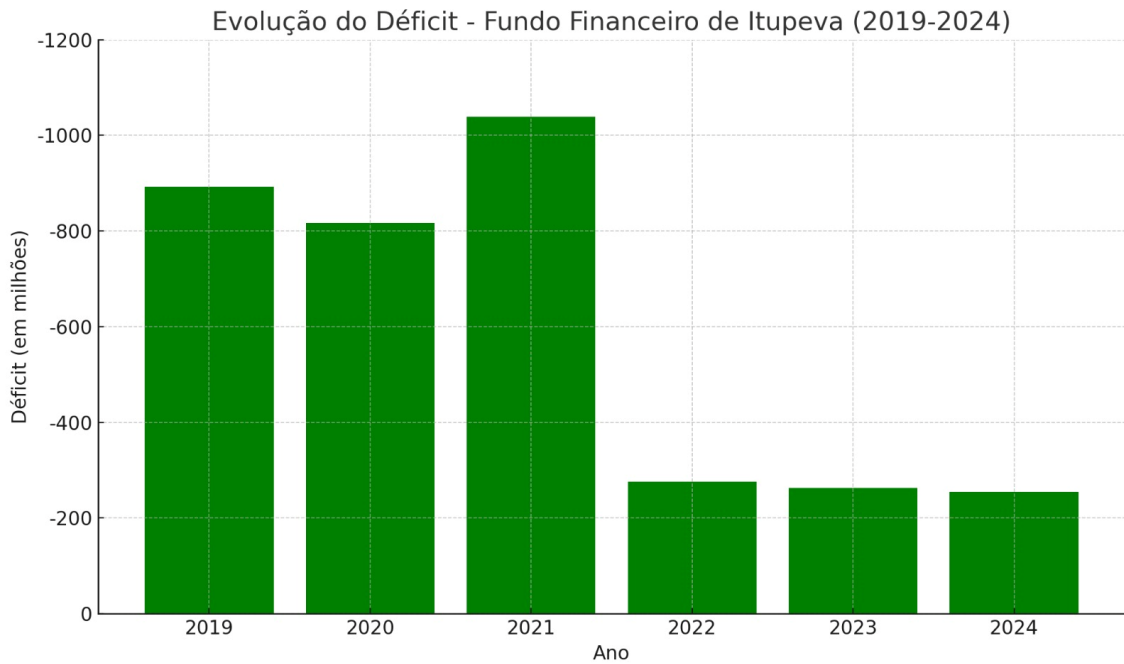
Conforme indicado nas figuras 2 e 3, no fundo previdenciário do RPPS de Itupeva, observa-se um crescimento expressivo do superávit técnico atuarial. Em 2020, o superávit era de R\$ 23 milhões, valor que, após oscilações nos exercícios seguintes, atingiu o montante de R\$ 50 milhões em 2024. Esse crescimento representa uma elevação superior a 114% no período analisado, indicando a robustez do fundo e o

equilíbrio entre os ativos garantidores e as obrigações atuariais futuras. Destaca-se, ainda, a significativa recuperação observada entre 2022 e 2024, quando o superávit saltou de aproximadamente R\$ 1,9 milhão para mais de R\$ 50 milhões, evidenciando avanços na gestão previdenciária e na política de financiamento.

Em sentido oposto, porém igualmente positivo, o fundo financeiro apresentou uma trajetória de redução progressiva de seu déficit atuarial. Em 2019, o déficit registrado era de R\$ 893 milhões. Desde então, foram observadas quedas consistentes ano a ano, chegando a R\$ 254 milhões em 2024. Isso representa uma redução superior a R\$ 638 milhões, ou aproximadamente 71% do déficit inicialmente identificado. Essa diminuição do passivo atuarial revela os esforços da municipalidade em equacionar o desequilíbrio financeiro do fundo de repartição, possivelmente por meio de aportes extraordinários, reorganização da massa de segurados, melhorias na arrecadação e adequações nas alíquotas e estruturas de custeio.

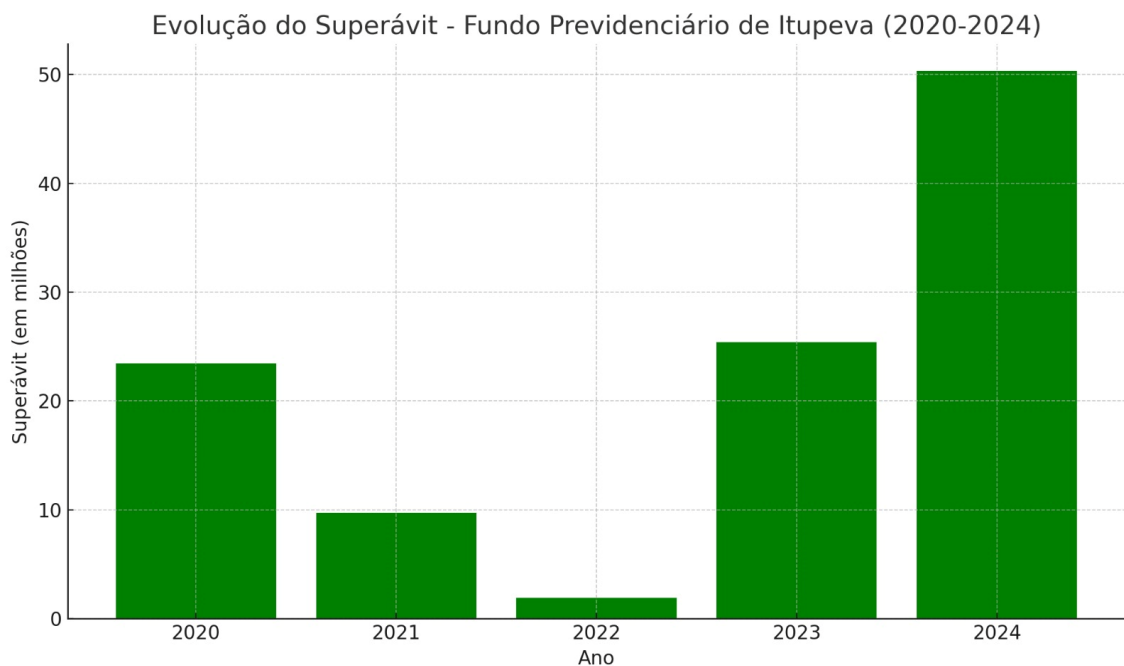
Além do aumento natural decorrente da maturação do regime, o déficit também tem sido agravado por fatores internos, como a defasagem entre receitas e despesas previdenciárias. O aumento do número de aposentadorias e pensões, aliado à estagnação das alíquotas de contribuição, contribui diretamente para a deterioração do equilíbrio atuarial. O não enfrentamento das causas estruturais do desequilíbrio pode levar o Município, num futuro não tão distante, à necessidade de realização de aportes extraordinários com impacto direto nas finanças públicas.

**Figura 2** – Variação do déficit atuarial do fundo financeiro em Itupeva (2019 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

**Figura 3** – Variação do superávit atuarial do fundo previdenciário em Itupeva (2020 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.2.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

A taxa de juros atuarial de 4,63% ao ano utilizada na avaliação segue a padronização estabelecida pelo Ministério da Previdência.

Embora tecnicamente adequada, essa taxa pressupõe uma rentabilidade dos ativos do fundo que, na prática, tem se tornado difícil de atingir, principalmente em contextos econômicos de juros reais baixos ou alta volatilidade nos mercados financeiros. Como consequência, as provisões matemáticas – ou seja, os valores que devem ser reservados hoje para pagamento de benefícios futuros – acabam sendo maiores, uma vez que o fator de desconto aplicado sobre os fluxos futuros é menor.

Essa realidade traz impactos importantes para o RPPS de Itupeva. Quando o retorno dos investimentos não atinge a taxa atuarial prevista, o fundo passa a acumular insuficiências financeiras, elevando ainda mais o déficit técnico. Em regimes que não implementaram a reforma previdenciária, como Itupeva, o problema é intensificado, pois a base de arrecadação não é reforçada por medidas de ajuste, e o perfil dos benefícios permanece oneroso. Isso cria uma pressão crescente sobre o Município para rever sua política de investimentos ou, alternativamente, buscar reformas paramétricas que reduzam a necessidade de capitalização futura.

#### **4.2.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

A folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas de Itupeva tem registrado crescimento contínuo, tanto em termos nominais quanto reais. Em 2023, os proventos de aposentadoria pagos somaram R\$ 18 milhões, enquanto as pensões por morte totalizaram R\$ 4 milhões. Esses valores refletem a maturação do regime e o aumento da proporção de beneficiários em relação ao número de contribuintes, fenômeno típico de RPPS mais antigos que não passaram por ajustes estruturais. O crescimento dos compromissos sem o correspondente incremento das receitas previdenciárias acentua o desequilíbrio atuarial.

Outro ponto relevante é que o crescimento da folha e dos benefícios está relacionado ao aumento da expectativa de vida dos beneficiários, bem como à concessão de aposentadorias em regras anteriores à reforma da EC nº 103/2019, que são geralmente mais vantajosas. Sem a reforma, o Município não estabeleceu idade mínima, regras de transição ou limitações à paridade e integralidade, o que permite concessões com elevado custo atuarial. A continuidade desse

modelo compromete a sustentabilidade do regime e amplia a necessidade de aporte de recursos por parte do ente federativo.

#### **4.2.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

A estrutura de contribuições em Itupeva está defasada frente às necessidades de financiamento do regime. A alíquota patronal praticada é de 22%, enquanto a dos servidores é de 14%, totalizando 36% de arrecadação corrente. No entanto, os estudos atuariais indicam que a alíquota necessária para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS é de 41,24%, evidenciando uma lacuna de 5,24 pontos percentuais. Essa diferença indica que o regime está operando com insuficiência de contribuições, o que contribui para a formação e o agravamento do déficit atuarial.

A defasagem na alíquota patronal poderia ser parcialmente corrigida por uma reforma previdenciária que autorizasse a majoração da alíquota ou a criação de uma contribuição suplementar. No entanto, sem a EC nº 103/2019, o Município segue limitado à legislação anterior, que não dispõe de instrumentos mais rígidos e automáticos de reequilíbrio. Além disso, a ausência de atualização da base contributiva, como a inclusão de inativos na base de cálculo de contribuição, limita ainda mais a capacidade de financiamento do regime, exigindo que o Tesouro Municipal assumira, progressivamente, o papel de financiador do déficit.

#### **4.2.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Atualmente, o RPPS de Itupeva enfrenta um cenário de crescente desequilíbrio financeiro, com impactos diretos sobre a capacidade de pagamento futuro dos benefícios previdenciários. A ausência de reforma compromete não apenas o regime, mas também a saúde fiscal do Município, já que eventuais aportes para cobrir déficits futuros poderão competir com outras despesas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. A pressão sobre o orçamento municipal tende a aumentar à medida que mais servidores se aposentam e os valores dos benefícios continuam a crescer.

As perspectivas futuras indicam um agravamento do quadro, caso não sejam tomadas medidas estruturantes. O Município precisa

enfrentar a necessidade de reforma paramétrica ou atuarial, sob pena de tornar insustentável a manutenção do RPPS. Alternativas viáveis incluem o aumento das alíquotas, instituição de idade mínima, revisão de regras de cálculo de benefício e eventual migração para um regime de capitalização parcial. A escolha entre reformar agora ou pagar um custo maior no futuro é inevitável, e o caminho da inércia tende a tornar essa decisão mais onerosa a cada ano que passa.

## **4.3 MONTE MOR**

### **4.3.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO**

O Município de Monte Mor não adotou a reforma previdenciária prevista na Emenda Constitucional 103/2019. Até o momento, não foi editada legislação local para incorporar as novas regras constitucionais ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Ainda, o Município ajustou as alíquotas de contribuição dos servidores para 14%, conforme exigido pela EC nº 103/2019, através da Lei Complementar 66/2020. Já a alíquota patronal, de acordo com o comparativo atuarial, foi estabelecida em 15% nos últimos exercícios.

Essa adequação atendeu ao piso nacional obrigatório, mas não foram implementadas alíquotas progressivas, nem diferenciadas por faixa salarial, o que poderia ter mitigado o impacto financeiro sobre servidores com salários mais baixos.

Monte Mor também instituiu o regime de previdência complementar através da Lei Ordinária 2.979/2022, em linha com o art. 9º da EC nº 103/2019, ainda que os documentos analisados não tragam o número da lei municipal específica. A criação desse regime está evidenciada no comparativo atuarial a partir do exercício de 2023, que menciona a implantação de previdência complementar com teto previdenciário.

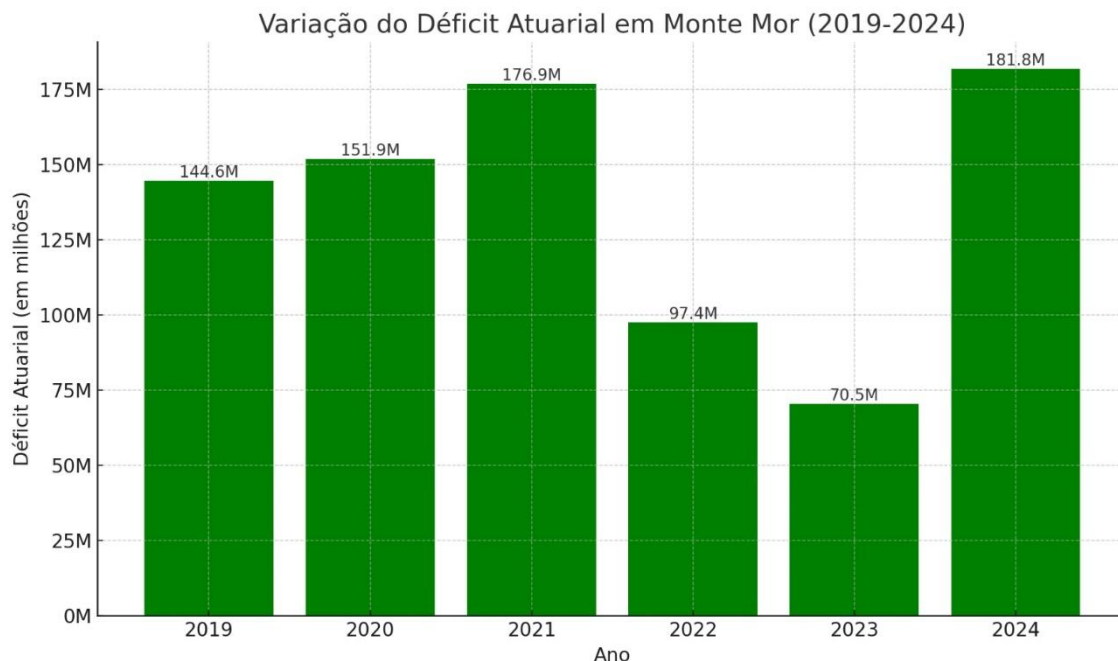
### **4.3.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

O déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de Monte Mor evidencia uma trajetória ascendente alarmante. Em 2021, o déficit técnico já era elevado, alcançando R\$ 204 milhões, mas em 2022 esse valor cresceu significativamente, atingindo R\$ 240 milhões. Trata-se de um aumento de aproximadamente 17,45% em apenas um

ano, o que revela não apenas a maturação natural do regime, mas também a ausência de políticas de contenção ou reestruturação que pudessem frear esse avanço. A falta de reforma impede a atualização das regras previdenciárias em consonância com o envelhecimento da população e com a estrutura fiscal do Município.

Esse agravamento progressivo é resultado direto de um modelo previdenciário ultrapassado, que continua a conceder benefícios sob parâmetros generosos e desatualizados. A manutenção de regras anteriores à EC nº 103/2019 permite aposentadorias com critérios menos rigorosos, sem idade mínima geral, sem vinculação clara à expectativa de vida ou ao equilíbrio financeiro. Assim, o passivo atuarial do Município se expande a cada exercício, obrigando o RPPS a contabilizar obrigações futuras que dificilmente serão cobertas com as receitas atuais. O cenário aponta para uma necessidade iminente de revisão estrutural, sob pena de inviabilidade atuarial em médio prazo.

**Figura 4 –** Variação do déficit atuarial em Monte Mor (2019 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.3.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

A taxa de juros atuarial adotada em Monte Mor foi de 4,34% ao ano na avaliação de 2022. Essa taxa, definida segundo a Portaria 464/2018, é inferior à usada em exercícios anteriores, refletindo uma expectativa de menor rentabilidade dos ativos financeiros do RPPS.

Essa redução, embora tecnicamente justificável, provoca um aumento significativo nas provisões matemáticas, pois quanto menor a taxa de desconto, maior será o valor presente das obrigações futuras com benefícios previdenciários. Na prática, isso significa que será necessário acumular mais recursos hoje para garantir os pagamentos amanhã.

Essa dinâmica gera forte impacto no passivo atuarial e amplia a percepção de desequilíbrio do regime. Caso o RPPS não consiga obter rentabilidades reais compatíveis com a meta atuarial, o desequilíbrio será ainda mais acentuado. Em um cenário econômico instável e com ativos previdenciários limitados, Monte Mor pode enfrentar sérias dificuldades para garantir o cumprimento das metas atuariais. Sem reformas estruturais que reduzam o custo dos benefícios futuros ou aumentem a arrecadação, o peso das provisões matemáticas tende a crescer ano após ano, exigindo aportes adicionais por parte do Município.

#### **4.3.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

A folha de pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas tem apresentado crescimento consistente em Monte Mor. Em 2021, a folha de ativos somava R\$ 87 milhões, enquanto em 2022 subiu para R\$ 91 milhões. No mesmo período, os pagamentos de aposentadorias passaram de R\$ 10 milhões para R\$ 12 milhões, um crescimento de mais de 13%. As pensões por morte também aumentaram, totalizando R\$ 2,5 milhões em 2022. Esse crescimento não é acompanhado por uma reformulação das regras de concessão de benefícios, o que acentua o desequilíbrio entre a receita e a despesa previdenciária.

O aumento do número e do valor dos benefícios está diretamente ligado à ausência de critérios mais rígidos para aposentadoria e pensão. Sem as regras introduzidas pela EC nº 103/2019, como idade mínima geral, regras de transição e novo cálculo de benefício, Monte Mor continua operando com um regime que oferece aposentadorias precoces e integrais em muitos casos. Isso gera um comprometimento crescente da arrecadação previdenciária e pressiona o orçamento municipal, pois os valores dos benefícios pagos já representam uma fatia significativa das despesas do RPPS, mesmo com um número relativamente pequeno de beneficiários comparado ao total de servidores ativos.

### **4.3.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

Em 2022, Monte Mor aplicou uma alíquota patronal de 24,53%, composta por uma alíquota normal de 14% e uma suplementar de 10,53%, enquanto os servidores contribuam com 14%. Embora, em termos nominais, esses percentuais pareçam elevados, a verdade é que eles não têm sido suficientes para equilibrar o sistema. O crescimento acelerado das obrigações atuariais, aliado à falta de adequações nas regras de concessão, torna a estrutura de financiamento insuficiente. A defasagem entre o que é arrecadado e o que seria necessário para a sustentabilidade do regime segue aumentando.

Outro fator agravante é que, sem a reforma, o Município permanece impossibilitado de implementar mecanismos mais modernos de financiamento previdenciário, como a instituição de alíquotas progressivas ou a extensão da base contributiva para os inativos (acima do salário-mínimo). Além disso, os aportes patronais suplementares, embora ajudem a mitigar parcialmente o déficit, são recursos que concorrem com outras áreas do orçamento público. A ausência de planejamento previdenciário sustentável pode levar, a curto ou médio prazo, à necessidade de aportes cada vez maiores por parte do Tesouro Municipal.

### **4.3.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Atualmente, a situação previdenciária de Monte Mor representa um ponto de vulnerabilidade fiscal para o Município. O déficit crescente do RPPS pressiona o orçamento municipal e compromete a capacidade de investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura. Caso não sejam tomadas medidas corretivas, o Município pode enfrentar a necessidade de realizar aportes extraordinários ou mesmo recorrer a operações de crédito para honrar as obrigações previdenciárias – soluções paliativas que não atacam a raiz do problema e transferem o custo para as próximas gestões.

A perspectiva futura, sem uma reforma estrutural, é de deterioração acelerada das contas previdenciárias. O número de aposentados tende a crescer mais rapidamente que o de contribuintes, agravando a razão de dependência e exigindo cada vez mais recursos para pagamento de benefícios. A inércia legislativa e administrativa,

neste cenário, poderá resultar em um colapso do RPPS ou em sua federalização forçada. Para evitar esse desfecho, o Município deve priorizar a adequação do regime à realidade atual, com reformas técnicas, institucionais e legais que visem à preservação do equilíbrio atuarial e da justiça intergeracional.

## 4.4 ITU

### 4.4.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO

O Município de Itu realizou uma reforma previdenciária de caráter parcial a partir do ano de 2022, com base em diretrizes da Emenda Constitucional 103/2019, mas sem adotar integralmente o modelo estabelecido pela União. Em vez de seguir todas as regras da EC 103, o município optou por implementar modificações próprias, promovendo ajustes em parâmetros específicos por meio da Lei Complementar 49/2022.

Em sua regra permanente, Itu não seguiu o modelo da EC nº 103/2019. Em vez de adotar o requisito de 25 anos de tempo de contribuição, o município manteve 30 anos de contribuição para mulheres e 35 anos para homens. Também não alterou o cálculo da média contributiva, preservando o sistema de média das 80% maiores contribuições, ao contrário da EC 103, que considera a média de 100% das contribuições.

Além disso, o município não implementou a regra de cálculo de 60% + 2% por ano adicional após 20 anos de contribuição, prevista na reforma federal.

Diferentemente da EC nº 103/2019, Itu não adotou regra de transição por sistema de pontos, o que significa que os servidores não contam com essa alternativa para acesso à aposentadoria. Por outro lado, estabeleceu três regras de transição baseadas no sistema de pedágio, com critérios próprios, os quais veremos a seguir.

Primeira Regra de Pedágio (art. 40-A, da Lei 1810/2016): (i) Idade mínima: 60 anos (homem) e 55 anos (mulher); (ii) 10 anos de serviço público – diferente da exigência de 20 anos da EC 103; Pedágio: 50% do tempo de contribuição restante para aposentadoria, se faltar menos de 2 anos para atingir o requisito de idade; ou 100% do tempo de contribuição restante, se faltar mais de 2 anos para o requisito de idade.

Segunda Regra de Pedágio (art. 218, da Lei 1810/2016): (i) idade: 63 anos se homem e 58 anos para mulher; (ii) tempo de contribuição: 35 anos (homem) e 30 anos (mulher); (iii) 20 anos no serviço público, 10 anos de carreira, e 5 anos no cargo; pedágio: 50% do tempo de contribuição restante, se faltar menos de 2 anos para atingir o requisito de idade; ou 100% do tempo de contribuição restante, se faltar 2 anos ou mais para atingir a idade exigida.

Terceira Regra de Transição (art. 219, da Lei 1810/2016): (i) tempo de contribuição: 35 anos (homem) e 30 anos (mulher); (ii) 25 anos no serviço público, 15 anos de carreira, e 5 anos no cargo; (iii) 62 anos, se homem, e 57 anos, se mulher, com redução de 1 ano de idade para cada ano de contribuição que exceder o mínimo; pedágio: 30% do tempo de contribuição restante, se faltar menos de 2 anos para o cumprimento do requisito de idade; ou 80% do tempo de contribuição restante, se faltarem 2 anos ou mais para o cumprimento de idade.

Itu manteve a sistemática anterior à EC nº 103/2019 quanto à aposentadoria por invalidez. Assim, os proventos continuam integrais para os servidores acometidos por doenças graves expressamente previstas em lei. Nos demais casos, considerados como doença comum pela legislação municipal, os proventos são proporcionais ao tempo de contribuição, preservando o modelo pré-reforma.

Foi criada uma nova modalidade de aposentadoria voluntária por idade, com os seguintes requisitos: (i) 62 anos de idade para mulheres e 65 anos para homens; (ii) mínimo de 15 anos de tempo de contribuição; (iii) 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. O valor do benefício é proporcional, calculado com base em 30 anos de contribuição para mulheres e 35 anos para homens.

Ainda, um dos marcos da adequação à EC nº 103/2019 foi a instituição do Regime de Previdência Complementar por meio da Lei 2.360/2021. Com isso, Itu passou a limitar os benefícios do RPPS ao teto do Regime Geral (INSS) para os novos servidores e ofertar a possibilidade de contribuição adicional a um fundo complementar, conforme exigência constitucional para municípios que mantêm RPPS.

Por fim, é importante salientar que também foi alterada a alíquota de contribuição, tanto a normal, para servidores ativos, inativos e pensionistas, quanto a patronal. Dessa forma, verificamos a elevação da alíquota de contribuição dos servidores para 14%, em linha com o

mínimo previsto na EC nº 103/2019 e o aumento da alíquota patronal para 19,41%, nos termos da Lei 2.555/2023.

#### **4.4.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL E IMPACTOS NO EQUILÍBRIO PREVIDENCIÁRIO**

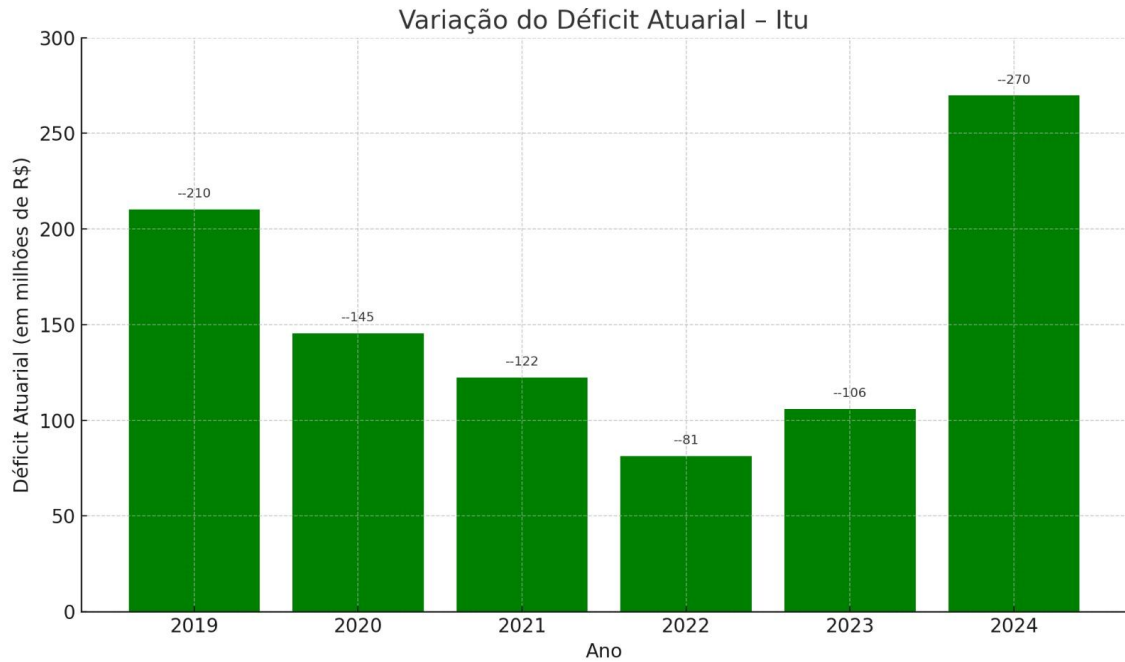
Os efeitos da reforma parcial sobre o equilíbrio atuarial do RPPS de Itu foram claramente limitados. A análise da evolução do passivo atuarial ao longo do período revela que, após uma redução pontual no déficit em 2022, o sistema retomou a trajetória ascendente. Em 2019, o déficit atuarial era de R\$ 166,7 milhões, aumentando para R\$ 223,3 milhões em 2021. Com a reforma e a atualização cadastral, o déficit caiu para R\$ 81,4 milhões em 2022, mas voltou a subir para R\$ 132,6 milhões em 2023 e R\$ 161,7 milhões em 2024.

Essa oscilação demonstra que a redução observada foi em grande parte decorrente de ajustes metodológicos e de revisão de dados cadastrais, e não de transformações estruturais do regime. A ausência de regras mais restritivas para concessão de aposentadorias e o cálculo de benefícios mantido em bases vantajosas prolongam o tempo de recebimento de proventos e aumentam a despesa atuarial acumulada.

A consequência direta dessa trajetória é o aumento das exigências de aportes suplementares do ente municipal. Em 2024, a amortização do déficit exigiu o aporte de R\$ 13,76 milhões, recursos que deixam de ser investidos em áreas como saúde, educação ou infraestrutura. Além disso, a projeção da massa de benefícios demonstra uma tendência de crescimento contínuo, sem que haja correspondente aumento estrutural da base contributiva – um fator que compromete a sustentabilidade futura do regime.

O método de financiamento utilizado, a capitalização individual projetada (CUP), exige equilíbrio intertemporal entre contribuições e benefícios. Quando há déficits crescentes e insuficiência de fundos garantidores, o modelo torna-se insustentável, e o regime passa a depender de aportes do orçamento geral do Município, configurando risco fiscal de médio prazo.

**Figura 5 –** Variação do déficit atuarial em Itu (2019 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

#### **4.4.3 ASPECTOS ECONÔMICOS DA REFORMA PARCIAL**

A decisão de aumentar a alíquota de contribuição dos servidores para 14% – sem, contudo, rever substancialmente os critérios de aposentadoria e cálculo dos proventos – gerou efeitos econômicos contraditórios. De um lado, houve incremento na arrecadação previdenciária, o que favoreceu temporariamente a liquidez do fundo. De outro, a medida reduziu a renda disponível dos servidores ativos, especialmente em um cenário de estagnação salarial e aumento do custo de vida.

Essa pressão sobre a folha líquida dos trabalhadores compromete o poder de compra de uma parcela importante da economia local, dado que o funcionalismo público representa uma fração relevante do consumo urbano em Municípios de porte médio como Itu. Com a arrecadação própria limitada e dependência de repasses estaduais e federais, a compressão da demanda interna causada por aumento de alíquotas sem contrapartida previdenciária pode repercutir negativamente na atividade econômica.

Ademais, entre 2019 e 2024, observou-se um crescimento expressivo nos salários dos ativos e benefícios dos inativos. O salário médio dos ativos subiu de R\$ 3.742,76 para R\$ 5.038,74, enquanto os proventos médios dos aposentados passaram de R\$ 3.707,18 para R\$

5.038,59, praticamente equiparando-se. Isso indica a existência de mecanismos de paridade ou regras de reajuste que mantêm a equivalência entre os grupos, aumentando o custo atuarial total e dificultando o controle do crescimento das despesas com inativos.

A manutenção de benefícios elevados – sem um contrapeso no ingresso de novos contribuintes ou revisão dos critérios de elegibilidade – acentua o desequilíbrio intergeracional: os atuais servidores contribuem mais, mas continuarão a financiar um passivo crescente com receitas que não acompanham o aumento da despesa. Isso compromete a justiça distributiva do sistema e afeta a confiança dos segurados na solvência do regime.

#### **4.4.4 FRAGILIDADES ESTRUTURAIS DA REFORMA E RISCOS PARA O FUTURO**

A principal fragilidade da reforma de 2022 implementada por Itu reside na sua natureza superficial e paliativa. A opção por preservar regras mais brandas em relação à EC nº 103/2019 inviabilizou a obtenção de economias atuariais de longo prazo. A ausência de um regime de previdência complementar, a inexistência de regras duras de transição e a manutenção de critérios de cálculo mais vantajosos constituem fatores que reduzem a eficácia da reforma e mantêm o sistema exposto a riscos severos de insustentabilidade.

Além disso, o Município não possui um fundo previdenciário capitalizado que funcione como colchão para momentos de desequilíbrio financeiro. A continuidade da política de transferências do Tesouro para a amortização do déficit técnico amplia o grau de vinculação do orçamento às despesas previdenciárias, diminuindo a margem fiscal para políticas públicas essenciais.

Os dados dos relatórios atuariais também apontam para a redução da relação entre servidores ativos e inativos ao longo dos anos – um dos principais indicadores de envelhecimento do sistema. Em 2019, havia 2.882 servidores ativos e 1.110 aposentados; em 2024, são 3.383 ativos e 1.418 aposentados. Essa tendência reflete a maturação do regime e a urgência de reestruturações mais profundas para garantir a sustentabilidade de longo prazo.

Caso não haja revisão da legislação local para alinhar as regras à EC nº 103/2019 ou adoção de medidas compensatórias estruturais,

como a implementação de previdência complementar, instituição de fundos garantidores e revisão de benefícios, o Município de Itu poderá enfrentar dificuldades crescentes para honrar seus compromissos previdenciários.

## **4.5 JALES**

### **4.5.1 O QUE FOI FEITO PELO MUNICÍPIO**

O Município de Jales realizou, por meio da Lei Complementar 364/2021, promoveu sua reforma previdenciária seguindo, em grande parte, as diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional 103/2019. No entanto, optou por instituir regras específicas de cálculo de benefícios previdenciários, adaptando a legislação federal às particularidades locais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Jales estabeleceu uma nova hipótese de cálculo para aposentadoria por incapacidade permanente, aplicável aos casos de acidente em serviço. Nesses casos, o valor da aposentadoria corresponderá à 100% da média aritmética simples das remunerações utilizadas como base de contribuição com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de tempo de contribuição.

A reforma em Jales também trouxe um novo modelo de cálculo para a aposentadoria compulsória (aquela determinada por idade máxima no serviço público). O valor do benefício corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor da média de 60% (sessenta por cento) das contribuições.

Para servidores com deficiência, Jales adotou uma regra de cálculo diferente da prevista na Emenda Constitucional 103/2019. Nesses casos, os proventos corresponderão à média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor ao RPPS, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, nos termos do § 3º do Art. 40 da Constituição Federal, combinado com Art. 1º da Lei 10.887/2004.

Por fim, a legislação municipal alterou a cota familiar da pensão por morte, aumentando o valor em relação ao previsto na EC nº

103/2019. Enquanto a norma federal estabelece uma cota familiar de 50%, acrescida de 10% por dependente, Jales fixou uma cota familiar base de 70%, com acréscimos de 10% por dependente (com limite de 100%).

Importante destacar que Jales já havia se antecipado à EC nº 103/2019 ao instituir, por meio da Lei Complementar 284/2017, o seu Regime de Previdência Complementar, demonstrando preocupação com a sustentabilidade do sistema mesmo antes das imposições constitucionais de 2019. A adesão à previdência complementar se aplica aos servidores que ingressarem com remuneração acima do teto do INSS.

Por fim, é importante destacar que também houve mudança na alíquota de contribuição previdenciária dos segurados. Desse modo, a alíquota patronal passou para 18,53% em 2022, através da Lei complementar 375/2022, e para 20,50% em 2023, através da Lei Complementar 392/2023, enquanto a alíquota de contribuição normal, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, passou para 14% através da Lei complementar 340/2021.

#### **4.5.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

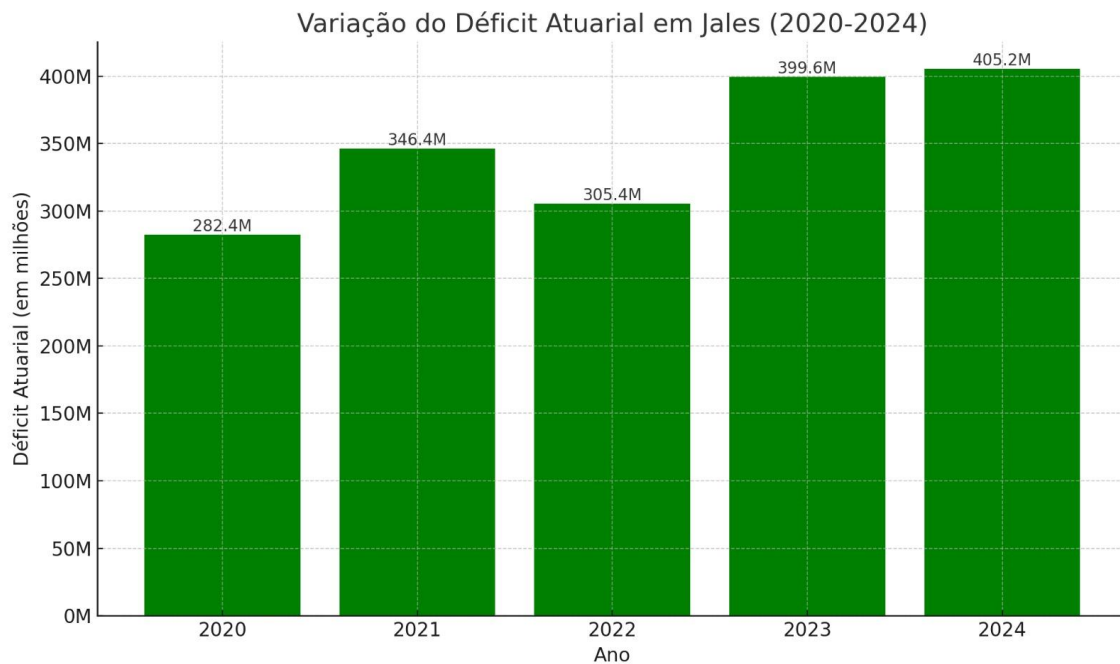
O Município de Jales realizou a adoção parcial das regras previstas na Emenda Constitucional 103/2019 por meio da Lei Complementar 364/2021. A norma incorporou apenas parte das disposições da reforma previdenciária federal, mantendo regras próprias mais flexíveis em pontos como idade mínima, tempo de contribuição e critérios de cálculo de benefícios, o que caracteriza uma implementação limitada frente ao novo modelo constitucional.

O déficit atuarial do RPPS de Jales demonstra uma tendência contínua de agravamento nos últimos anos, mesmo após a adoção parcial das medidas da EC nº 103/2019. Em 2020, o déficit técnico era de aproximadamente R\$ 85,9 milhões, e chegou a R\$ 103,7 milhões em 2023, conforme os dados da avaliação atuarial mais recente. Esse aumento de cerca de 20,7% reflete a insuficiência das reformas implementadas até o momento, sobretudo no controle da concessão de novos benefícios e no equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias.

A deterioração do equilíbrio atuarial não se deve apenas à ausência de uma reforma integral, mas também à manutenção de regras próprias que, embora visem proteger direitos adquiridos, mantêm benefícios com características de maior custo atuarial, como integralidade e paridade. A não adoção de uma idade mínima uniforme, como proposta pela EC nº 103/2019 por exemplo, gera um impacto expressivo no tempo de contribuição e, portanto, na formação do passivo atuarial.

A situação é agravada por um contexto de envelhecimento do funcionalismo ativo e aumento das aposentadorias, o que contribui para o crescimento das obrigações previdenciárias. Sem medidas estruturais e sustentáveis, como a reavaliação de regras de transição, a tendência é de que o déficit continue crescendo, impactando a solvência do RPPS e exigindo aportes cada vez maiores do Tesouro Municipal.

**Figura 6 –** Variação do déficit atuarial em Jales (2020 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.5.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

Jales utiliza atualmente uma taxa de juros real de 5,53% ao ano, combinada com uma inflação de 4,0% e crescimento real de salários de 1,5% ao ano. Apesar de estar em conformidade com os limites da Portaria MF 464/2018 e posteriores normas da Secretaria de

Previdência, essa taxa tem sido considerada otimista frente à rentabilidade efetiva observada nos investimentos dos RPPS, principalmente em períodos de alta volatilidade do mercado financeiro.

A consequência direta dessa taxa de juros elevada é uma subestimação das provisões matemáticas, ou seja, das reservas necessárias para fazer frente ao pagamento de todos os compromissos futuros com aposentadorias e pensões. Com provisões atuais da ordem de R\$ 161 milhões, qualquer frustração nas metas atuariais pode gerar um aumento abrupto do déficit, já que o passivo previdenciário se tornaria maior do que o estimado.

Uma eventual revisão da taxa de juros para um patamar mais realista – como os 4% ao ano utilizados em muitos RPPS com reavaliação recente – implicaria uma elevação imediata das provisões, exigindo do Município uma resposta financeira mais robusta e um replanejamento das fontes de financiamento. A adoção de uma taxa compatível com a performance média dos investimentos permitiria um cenário mais conservador e sustentável.

#### **4.5.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

A folha de pagamento dos servidores inativos e pensionistas de Jales cresceu de maneira acelerada entre 2020 e 2023. As despesas com benefícios saltaram de R\$ 7,91 milhões para R\$ 10,17 milhões, um crescimento de aproximadamente 28,5%. Esse aumento ultrapassa o reajuste inflacionário acumulado no mesmo período, demonstrando um crescimento real da despesa com benefícios.

Esse cenário é reflexo tanto do aumento do número de aposentadorias concedidas quanto da manutenção de regras de cálculo que favorecem valores mais elevados de benefício, como integralidade e paridade para servidores antigos. Além disso, a ausência de mecanismos automáticos de controle, como a fixação de idade mínima geral e regras mais restritivas para pensões, contribui para a elevação da despesa previdenciária.

Com o crescimento da folha de ativos e o consequente aumento da base contributiva não sendo suficiente para compensar o avanço da folha de inativos, há um claro desequilíbrio estrutural. Esse descompasso tende a se agravar caso não sejam adotadas medidas

para conter o crescimento das concessões ou para ajustar o plano de custeio de forma a garantir a sustentabilidade financeira e atuarial do regime.

#### **4.5.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

A atual alíquota patronal efetiva de Jales é de 14%, mesma praticada para os servidores ativos. No entanto, a avaliação atuarial mais recente aponta a necessidade de uma alíquota suplementar de 26,86%, elevando o custo atuarial necessário para 40,86%. Essa disparidade evidencia uma forte defasagem contributiva, que contribui diretamente para a ampliação do déficit técnico do RPPS.

A ausência de mecanismos de ajuste automático da alíquota patronal – como o escalonamento progressivo previsto na reforma federal – impede a correção gradual desse desequilíbrio. Enquanto isso, o ente municipal continua acumulando obrigações futuras sem o devido custeio, o que compromete a capacidade do RPPS de cumprir com os compromissos previdenciários no longo prazo.

É importante destacar que a defasagem também representa um risco fiscal para o Município, que pode ser compelido a realizar aportes extraordinários com recursos do orçamento corrente para manter a solvência do regime. O aumento da alíquota, ainda que gradual, é medida urgente e necessária, devendo ser acompanhada de uma reestruturação do plano de benefícios e da governança previdenciária local.

#### **4.5.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Atualmente, o RPPS de Jales enfrenta um cenário de déficit crescente, necessidade de aportes suplementares e limitação para realizar novos investimentos. Essa conjuntura impõe pressão fiscal ao Município e compromete a capacidade de financiamento de outras áreas da administração pública. Além disso, o aumento do passivo atuarial gera preocupações quanto à sustentabilidade do regime no longo prazo.

Caso nenhuma medida corretiva seja adotada, é possível que o Município tenha que recorrer a medidas mais drásticas, como

parcelamentos e refinanciamentos frequentes, ou até mesmo à federalização futura da gestão previdenciária. A ausência de uma reforma completa pode gerar riscos não apenas financeiros, mas também sociais e jurídicos, relacionados à possibilidade de atrasos ou insuficiência no pagamento de aposentadorias e pensões.

Por outro lado, há perspectivas de reversão desse cenário caso Jales adote uma reforma previdenciária mais ampla e consistente, alinhada aos parâmetros da EC nº 103/2019. Essa mudança deve incluir a revisão das regras de concessão de benefícios, atualização da taxa de juros atuarial, ajuste das alíquotas de contribuição e uma governança mais técnica e transparente. A médio e longo prazos, essas ações podem reverter a trajetória de desequilíbrio e restaurar a confiança dos segurados e da população na sustentabilidade do RPPS.

## **4.6 LEME**

### **4.6.1 O QUE FOI FEITO PELO MUNICÍPIO**

O Município de Leme realizou, no ano de 2020, uma reforma previdenciária de natureza parcial, em resposta à Emenda Constitucional 103/2019. Essa reforma foi instituída por meio da Lei Complementar nº 833/2020, que promoveu alterações importantes no RPPS municipal. Embora tenha replicado grande parte das regras da reforma federal, o município fez ajustes importantes em pontos específicos, conforme veremos a seguir.

Diferentemente do previsto na legislação federal, Leme não regulamentou a aposentadoria da pessoa com deficiência em sua reforma. Isso representa uma lacuna em relação ao que dispõe o § 4º do art. 40 da Constituição Federal, que prevê critérios diferenciados de aposentadoria para esses servidores.

A legislação municipal trouxe uma nova hipótese de cálculo para aposentadoria por incapacidade permanente, aplicável aos casos de acidente de trabalho, doença profissional, ou doença do trabalho. Nessas situações, o valor do benefício corresponderá a 100% da média aritmética simples de 100% das contribuições do período contributivo, acrescido de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de tempo de contribuição, nos termos do art. 36, da Lei Complementar nº 833/2020.

A reforma de Leme fixou, ainda, uma idade mínima inferior à estabelecida pela EC nº 103/2019 para a aposentadoria voluntária na regra permanente, sendo 60 anos de idade, se homem, e 58 anos de idade, se mulher. No caso dos professores, também houve flexibilização, correspondendo a 55 anos de idade, se homens, e 53 anos de idade, se mulher, conforme previsto nos arts. 48 e 49 da LC nº 833/2020.

Por fim, outra diferença relevante diz respeito à aposentadoria especial concedida aos servidores expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Enquanto a EC nº 103/2019 prevê 60 anos de idade mínima nesses casos, Leme optou por estabelecer a exigência de 55 anos de idade, mantendo a proteção diferenciada aos servidores em condições de risco, mas com um critério etário mais brando.

Apesar da reforma, Leme não instituiu o Regime de Previdência Complementar (RPC), contrariando uma das diretrizes centrais da EC nº 103/2019. A ausência do RPC é incomum entre os municípios que realizaram reformas, uma vez que essa medida é considerada essencial para limitar o passivo atuarial futuro e garantir a aderência plena ao novo regime constitucional.

Ainda, conforme os arts. 26 e 27 da Lei Complementar nº 833/2020, houve alteração na alíquota de contribuição previdenciária, tanto para os servidores ativos, inativos e pensionistas, quanto para os entes empregadores, ou seja, para alíquota patronal. Desse modo, houve uma elevação da alíquota de contribuição dos servidores para 14%, atendendo à exigência mínima prevista pela EC nº 103/2019, a alíquota patronal, por sua vez, foi fixada em 16,15%, conforme estabelecido no art. 25, da LC nº 833/2020, para assegurar a base de custeio do RPPS.

#### **4.6.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

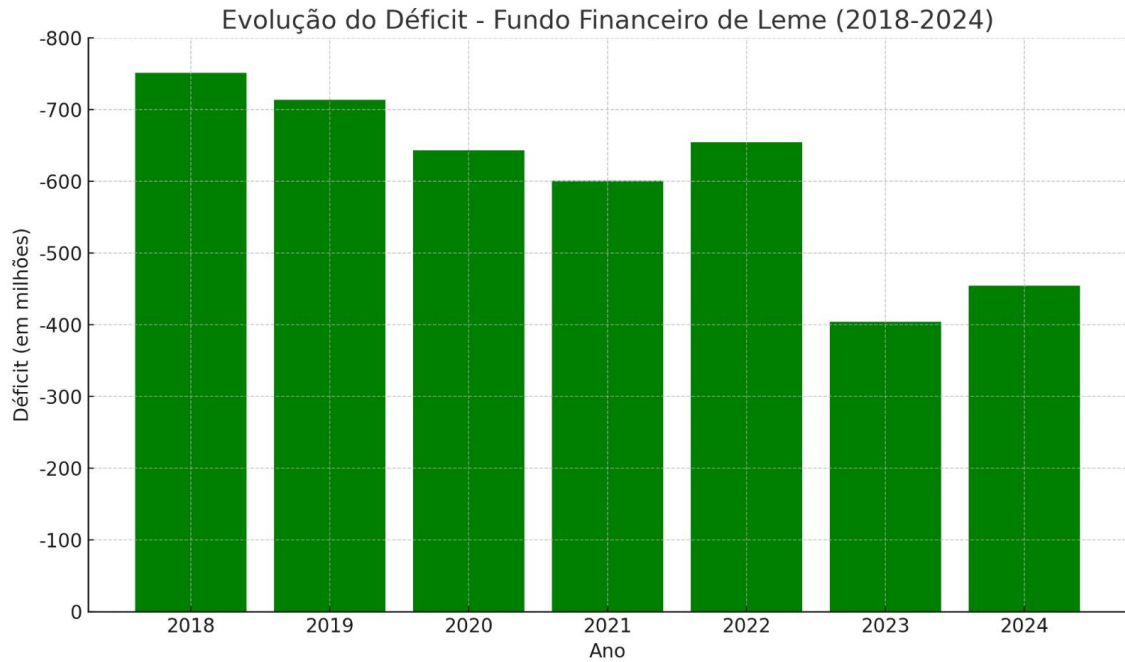
O Município de Leme promoveu uma reforma previdenciária de caráter parcial com base na Emenda Constitucional 103/2019, por meio da Lei Complementar nº 833/2020. Embora tenha incorporado alguns dispositivos obrigatórios previstos na EC nº 103/2019, como a alíquota mínima de contribuição dos servidores, o Município optou por manter regras próprias mais brandas em diversos aspectos, como critérios de elegibilidade e cálculo de benefícios, afastando-se, assim, da adoção integral do novo modelo previdenciário constitucional.

Feitas essas considerações, o Município de Leme vem apresentando um crescimento contínuo no déficit atuarial do seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), evidenciado entre os exercícios de 2021 e 2022. Em 2021, o déficit atuarial era de R\$ 816 milhões, e esse valor subiu para R\$ 838 milhões em 2022, representando um agravamento de mais de R\$ 22 milhões. Esse cenário reflete uma deterioração nas condições de equilíbrio entre o passivo atuarial (obrigações futuras) e os ativos garantidores do plano (recursos disponíveis para pagamento dos benefícios).

Mesmo com o crescimento do patrimônio do fundo – que passou de R\$ 251 milhões para R\$ 284 milhões – o aumento proporcional do passivo atuarial foi mais expressivo. O passivo atuarial, que representa a estimativa dos benefícios futuros a serem pagos, saltou de R\$ 1.067.025.397 em 2021 para R\$ 1.121.758.785 em 2022. Essa disparidade evidencia que os ativos não estão acompanhando a expansão dos compromissos futuros, tornando o regime progressivamente mais insustentável sob a ótica atuarial.

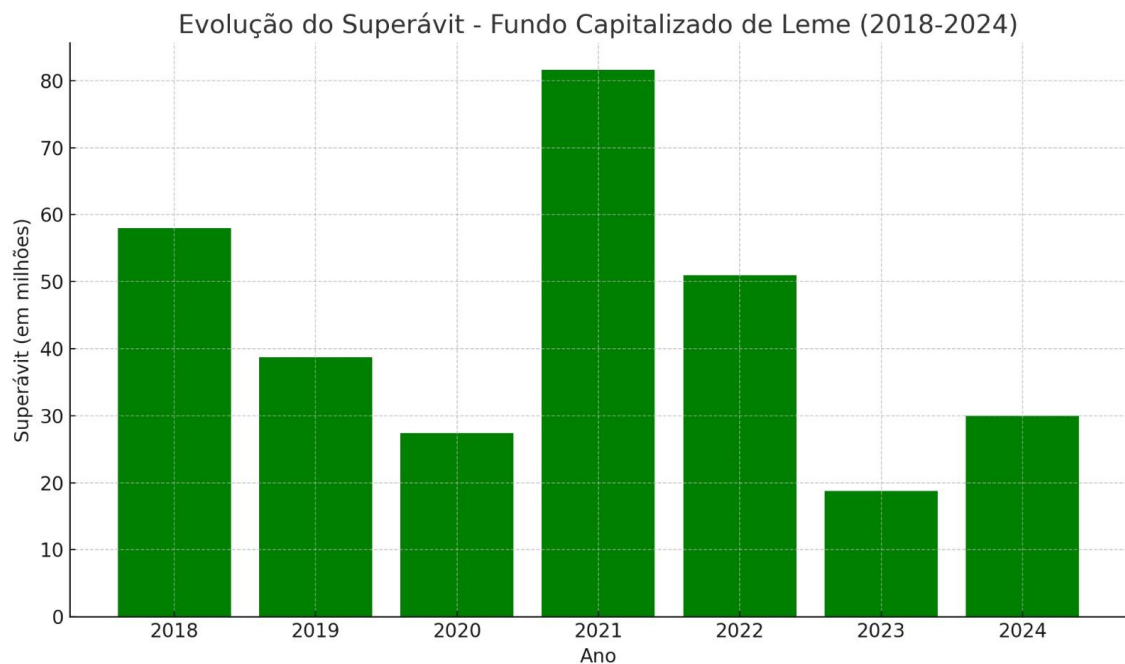
O fato de Leme ter implementado apenas parcialmente as exigências da EC nº 103/2019 contribui para esse cenário. A manutenção de regras de concessão de aposentadoria e pensão mais brandas implica em maior número de concessões precoces, o que eleva o passivo atuarial. Isso confirma uma tendência de agravamento do déficit caso medidas estruturais mais robustas não sejam adotadas, especialmente considerando o crescimento vegetativo da massa de inativos, que amplia a pressão sobre o regime.

**Figura 7** – Variação do déficit do fundo financeiro em Leme (2018 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

**Figura 8** – Variação do superávit do fundo previdenciário em Leme (2018 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.6.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

A taxa de juros atuarial, fundamental no cálculo do valor presente das obrigações futuras do RPPS, foi reduzida de 4,77% em 2021

para 4,39% em 2022 no Município de Leme. Essa redução segue a tendência nacional de convergência às premissas da Secretaria de Previdência, que busca maior realismo nas projeções. No entanto, essa medida tem efeito colateral direto: quanto menor a taxa de juros, maior é o valor das provisões matemáticas, ou seja, das obrigações previdenciárias estimadas.

Ao reduzir a taxa de desconto, o Município assume um cenário mais conservador para a rentabilidade dos recursos previdenciários ao longo do tempo. Isso implica reconhecer que os ativos financeiros renderão menos no futuro, exigindo maior volume de capital hoje para garantir os benefícios de amanhã. Em Leme, essa mudança elevou o passivo atuarial, pressionando ainda mais o equilíbrio do regime, mesmo diante de uma gestão patrimonial aparentemente eficaz no crescimento dos ativos.

A adoção de uma taxa de juros mais realista é um passo positivo no sentido da transparência e responsabilidade fiscal, mas ela precisa ser acompanhada de ações paralelas, como revisão das regras de benefícios e reestruturação das fontes de custeio. Sem essas medidas complementares, o impacto da queda na taxa de juros se traduz em déficits mais altos e necessidade crescente de aportes suplementares do ente federativo.

#### **4.6.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

Entre 2021 e 2022, a folha de pagamento dos servidores ativos em Leme passou de R\$ 139 milhões para R\$ 160 milhões, um crescimento de aproximadamente 15%. Esse aumento da folha reflete tanto a incorporação de novos servidores quanto eventuais reajustes salariais. Do ponto de vista atuarial, o crescimento da folha é um fator que influencia diretamente no cálculo das contribuições previdenciárias, mas também potencializa o passivo futuro, já que os benefícios são baseados nesses salários.

Além da folha dos ativos, o volume de benefícios pagos aos inativos também apresentou crescimento expressivo. Os pagamentos a aposentados e pensionistas subiram de R\$ 46 milhões para R\$ 52 milhões, um crescimento de quase 14%. Esse aumento é consistente com o envelhecimento da massa de segurados e com as regras previdenciárias ainda permissivas mantidas após a reforma parcial. A

pressão sobre o fluxo de caixa do RPPS torna-se cada vez mais evidente com o aumento do número de concessões e do valor dos benefícios.

Esse duplo crescimento – folha de ativos e pagamento de inativos – cria um círculo vicioso: amplia-se o comprometimento financeiro imediato, ao mesmo tempo em que se projeta um passivo maior no futuro. A ausência de regras de transição mais rígidas ou de idade mínima compulsória dificulta a contenção desse processo. Com isso, o Município precisa revisar urgentemente suas políticas de pessoal e suas normas previdenciárias, sob pena de comprometer o equilíbrio atuarial do RPPS a médio prazo.

#### **4.6.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

A estrutura de financiamento do RPPS de Leme inclui uma alíquota de contribuição patronal de 22% e de 14% para os servidores, acompanhada de aportes suplementares fixos. Ainda assim, segundo o cálculo atuarial de 2022, seria necessária uma alíquota total de custeio de 43,18% por parte do ente para equilibrar o plano. Isso revela uma defasagem significativa de mais de 20 pontos percentuais entre a alíquota efetivamente praticada e a exigida atuarialmente.

Essa discrepância representa um risco estrutural ao regime, pois indica que os aportes correntes não estão sendo suficientes para garantir o equilíbrio entre receitas e despesas futuras. A manutenção de alíquotas inferiores ao necessário acarreta a acumulação de déficits crescentes, exigindo aportes extraordinários no futuro, o que poderá comprometer o orçamento do ente municipal. A situação ainda é agravada pelo crescimento dos benefícios e pela elevação do passivo atuarial já mencionados.

Diante desse cenário, a alternativa mais prudente seria implementar um plano de amortização do déficit atuarial que inclua o escalonamento de alíquotas suplementares. Entretanto, isso demanda vontade política e capacidade fiscal, elementos que nem sempre caminham juntos. A experiência de outros Municípios mostra que a revisão estrutural das contribuições, combinada com mudanças nas regras de elegibilidade, é o caminho mais eficiente para a recuperação do equilíbrio atuarial.

## 4.6.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

As consequências da reforma parcial adotada por Leme já se fazem sentir no agravamento do déficit atuarial, no crescimento das obrigações futuras e na necessidade crescente de aportes adicionais. O Município encontra-se diante de uma encruzilhada: ou promove ajustes estruturais no seu regime previdenciário, ou continuará sacrificando o orçamento público com aportes compensatórios que restringem investimentos em saúde, educação e infraestrutura.

A manutenção de regras próprias mais flexíveis também desincentiva o equilíbrio intergeracional, uma das premissas básicas da previdência social. Jovens servidores serão onerados com contribuições maiores no futuro, sem a certeza de que receberão benefícios proporcionais, o que compromete a confiança no sistema. O descompasso entre contribuições e benefícios cria uma distorção que, se não corrigida, poderá gerar pressões sociais e judiciais no médio prazo.

As perspectivas futuras, portanto, exigem uma reforma mais robusta, que contemple tanto a elevação das alíquotas patronais, quanto a revisão das regras de elegibilidade e cálculo de benefícios. Além disso, o fortalecimento da governança, com auditorias atuariais periódicas, avaliação de riscos e controle da folha, é imprescindível. Sem essas ações, o RPPS de Leme tende a se tornar inviável, demandando eventual migração dos servidores para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou absorção do passivo pela administração direta.

## 4.7 VIRADOURO

### 4.7.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO

O Município de Viradouro passou a adotar integralmente as regras da Emenda Constitucional 103/2019 por meio da Lei Complementar 88/2020. Essa legislação estabeleceu as novas normas previdenciárias aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) municipal, incorporando de forma completa os dispositivos da reforma previdenciária federal ao ordenamento local.

Ainda, a mesma Lei Complementar citada também alterou a alíquota de contribuição dos segurados, bem como a alíquota patronal.

Por sua vez, a alíquota dos servidores foi majorada para 14% (quatorze por cento) a partir da implementação da reforma; e a alíquota patronal permaneceu em 15% (quinze por cento), nos termos do art. 21, da LC 88/2020.

Por derradeiro, a partir de 2021, através da Lei Complementar 93/2021, foi instituído o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Viradouro aos servidores que ingressarem após a vigência da lei local e àqueles cuja remuneração exceda o teto do RGPS. Com isso, os benefícios pagos pelo RPPS passam a ser limitados ao teto, sendo a complementação feita por meio de plano gerido por entidade fechada de previdência complementar.

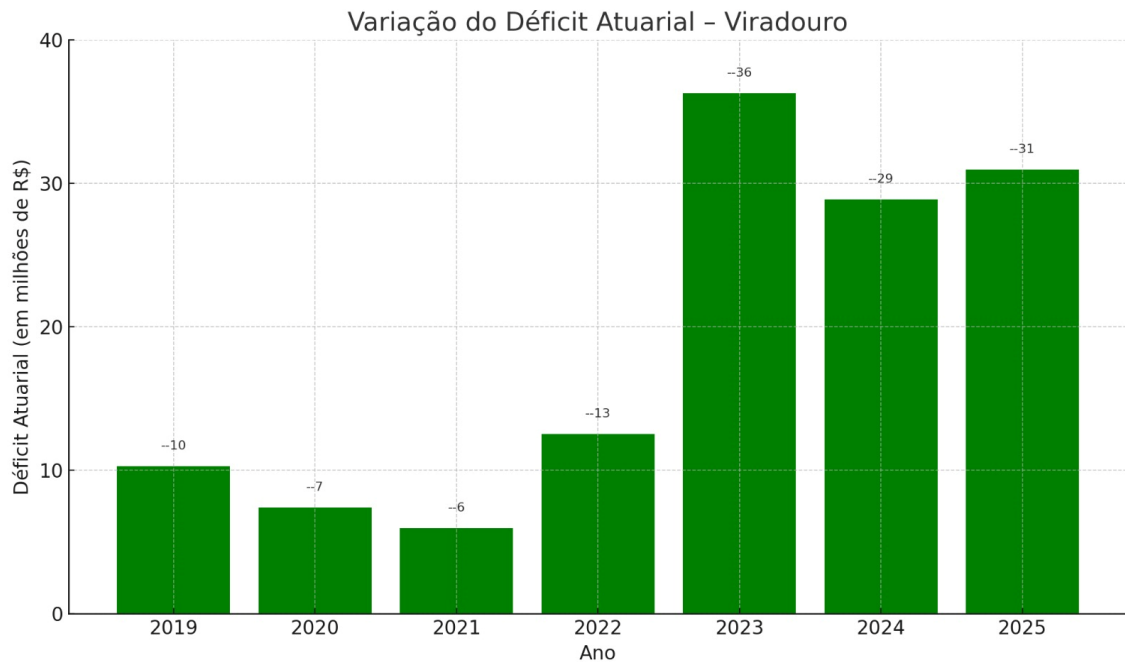
#### **4.7.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

Apesar disso, os resultados apurados nas avaliações atuariais mostram uma tendência persistente de agravamento do déficit atuarial. O déficit passou de R\$ 72,9 milhões em 2023 para R\$ 80,1 milhões em 2024, representando um aumento de cerca de 10% em apenas um ano. Essa evolução indica que, mesmo com a reforma, os fatores estruturais que pressionam o sistema previdenciário local permanecem relevantes.

Entre os elementos que explicam essa evolução está a relação entre os ativos garantidores e as provisões matemáticas. O valor presente das obrigações futuras segue crescendo em ritmo superior à acumulação de recursos no fundo previdenciário, agravando o desequilíbrio técnico. Ademais, o método de financiamento adotado, Agregado Ortodoxo (AO), tende a gerar resultados mais conservadores, refletindo de forma mais rigorosa as insuficiências de custeio. Essa mudança de metodologia, ocorrida em 2021, também contribuiu para uma maior transparência na exposição dos compromissos atuariais do regime.

Outro fator relevante é que o aumento do déficit se dá em um contexto de envelhecimento da população segurada e ampliação dos benefícios concedidos. Como a base de contribuição cresce em ritmo inferior ao do passivo atuarial, o desequilíbrio tende a se acentuar. A reforma, apesar de estruturalmente adequada, mostrou-se insuficiente frente a fatores externos como reajustes salariais e paridade nos proventos, especialmente após a pandemia, que gerou pressões inflacionárias represadas.

**Figura 9 – Variação do déficit atuarial em Viradouro (2019 – 2025)**



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.7.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

A taxa de juros atuarial é um dos principais determinantes do valor presente das obrigações previdenciárias. Em Viradouro, a taxa de desconto foi estabelecida em 5% a.a. para o exercício de 2024, alinhada ao teto estabelecido pela Portaria MPS 1.467/2022. Embora essa taxa seja tecnicamente adequada, sua redução em relação às práticas anteriores (6% até 2019) elevou significativamente o valor das provisões matemáticas, contribuindo para o aumento do déficit atuarial.

A sensibilidade do passivo atuarial à taxa de juros é acentuada: uma redução de apenas 1 ponto percentual pode representar um incremento de dezenas de milhões de reais nas obrigações do RPPS. De fato, simulações apontam que, se a taxa fosse ajustada para 4% a.a., o déficit ultrapassaria R\$ 100 milhões. Esse cenário reforça a necessidade de uma gestão ativa da carteira de investimentos, de modo a buscar a rentabilidade necessária para cumprir a meta atuarial e atenuar o impacto das obrigações futuras.

Ademais, é importante considerar que a taxa de juros deve refletir não apenas o contexto econômico nacional, mas também a real capacidade de rendimento do fundo previdenciário. Uma taxa muito elevada pode mascarar o déficit, enquanto uma taxa excessivamente

conservadora pode superdimensionar o passivo. A escolha da taxa de 5% posiciona-se em um ponto de equilíbrio entre prudência e realismo técnico, mas exige vigilância constante.

#### **4.7.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

O crescimento da folha de pagamento é um dos principais motores do aumento das obrigações previdenciárias em Viradouro. Entre 2023 e 2024, houve um acréscimo de mais de 9% nos valores pagos a aposentados e pensionistas, acompanhando reajustes salariais de servidores ativos e a ampliação do número de benefícios concedidos. Tal aumento está parcialmente relacionado às recomposições inflacionárias acumuladas após o período de congelamento durante a pandemia.

Outro fator que impacta diretamente o crescimento do passivo é a manutenção de regras de paridade entre ativos e inativos. Com isso, os reajustes concedidos à folha de ativos repercutem automaticamente nos proventos dos aposentados. Ainda que tal modelo busque preservar o poder de compra dos beneficiários, ele compromete a previsibilidade e o controle atuarial dos custos previdenciários.

Além disso, o número de aposentadorias e pensões tem aumentado, refletindo o amadurecimento do regime. Com uma população segurada que se aproxima da idade de aposentadoria, é natural que mais servidores alcancem os requisitos para concessão de benefícios. Essa dinâmica impõe ao RPPS um desafio adicional de sustentabilidade, já que o ritmo de reposição da base contributiva é inferior ao crescimento da massa de inativos.

#### **4.7.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

Embora a reforma tenha atualizado as alíquotas de contribuição dos servidores para 14%, a alíquota patronal efetiva permanece abaixo do que seria necessário para cobrir o custo normal e o déficit atuarial acumulado. A contribuição patronal está em torno de 22%, mas os cálculos atuariais indicam que o ideal seria uma alíquota global superior a 30%, combinando custeio normal e suplementar.

Essa defasagem contribui diretamente para a manutenção do desequilíbrio atuarial. Em contextos de déficit crescente, é fundamental que o ente federativo promova ajustes na alíquota patronal, como parte de um plano de amortização robusto. Sem isso, a pressão sobre o RPPS continuará crescendo, exigindo aportes extraordinários no futuro, com impacto direto no orçamento municipal.

demais, é importante que haja uma distribuição equitativa do esforço contributivo entre servidores e administração. A EC nº 103/2019 estabeleceu alíquotas mínimas, mas também abriu espaço para alíquotas progressivas e suplementares. Viradouro poderá considerar a adoção de contribuições adicionais temporárias ou um escalonamento para faixas salariais superiores, como forma de reequilibrar o custeio.

#### **4.7.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Atualmente, o RPPS de Viradouro enfrenta um cenário de alerta. O aumento do déficit atuarial, a sensibilidade às taxas de juros e o crescimento acelerado das obrigações previdenciárias são indicativos de um modelo que, embora reformado, ainda carece de sustentabilidade de longo prazo. As obrigações futuras comprometem de forma crescente o orçamento municipal, reduzindo o espaço fiscal para outras políticas públicas essenciais.

Caso não haja medidas adicionais, como a revisão das alíquotas suplementares, a criação de um fundo de previdência complementar, ou a reestruturação de planos de amortização, o Município poderá enfrentar dificuldades crescentes para obter e manter a Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o que impacta diretamente sua capacidade de firmar convênios e captar recursos federais.

As perspectivas futuras apontam para a necessidade de uma agenda permanente de reavaliação atuarial, acompanhamento da evolução dos indicadores e adoção de medidas corretivas tempestivas. A sustentabilidade do RPPS depende da capacidade do Município de agir proativamente, garantindo não apenas o pagamento dos benefícios atuais, mas também a segurança previdenciária das futuras gerações de servidores.

## 4.8 PERUÍBE

### 4.8.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO

O Município de Peruíbe implementou integralmente as disposições da Emenda Constitucional 103/2019 por meio da Lei Complementar 298/2021, que estabeleceu regras próprias para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local.

Ainda, através do art. 72, da LC 298/2021 o Município elevou a alíquota dos servidores para 14%, e a alíquota patronal foi gradualmente ajustada, alcançando 14% em 2024, garantindo conformidade com o piso nacional.

Instituiu também o Regime de Previdência Complementar (RPC), por meio da Lei Complementar 299/2021, de maneira que os novos servidores efetivos admitidos após a vigência da lei terão seus benefícios limitados ao teto do Regime Geral de Previdência Social (INSS); e a adesão é obrigatória para novos servidores que excedam o teto do RGPS, garantindo contenção do passivo atuarial de longo prazo.

### 4.8.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL

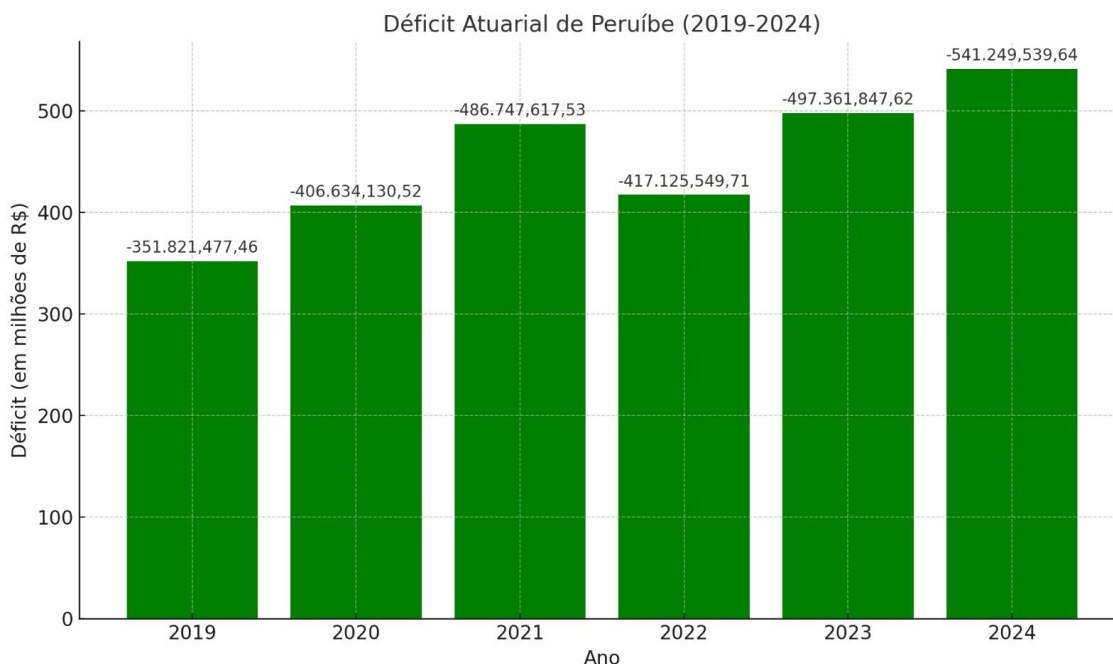
Inicialmente, a reforma produziu efeitos positivos: o déficit atuarial foi reduzido em 15% no primeiro ano após sua adoção, caindo de aproximadamente R\$ 486 milhões em 2020 para R\$ 417 milhões em 2021. Contudo, nos anos subsequentes, a tendência de crescimento do passivo retornou.

Em 2022, o déficit atuarial voltou a subir, chegando a R\$ 497 milhões. Esse valor superou inclusive os níveis anteriores à reforma, indicando que os ganhos iniciais foram insuficientes para conter a dinâmica estrutural de crescimento das obrigações previdenciárias. O aumento das provisões matemáticas, motivado por reajustes nos proventos e aumento da expectativa de vida dos segurados, foi o principal fator de pressão sobre o passivo.

A tendência de agravamento do déficit revela a importância de medidas complementares à reforma, como revisões no plano de custeio, melhora na rentabilidade dos investimentos e controle sobre a concessão de benefícios. Mesmo com a reforma, o comportamento do

passivo mostra que não há solução definitiva sem uma gestão previdenciária ativa e coordenada.

**Figura 10** – Variação do déficit atuarial em Peruíbe (2019 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.8.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

A taxa de juros atuarial é determinante para o cálculo das obrigações futuras do RPPS. Peruíbe seguiu as diretrizes da Secretaria de Previdência, reduzindo sua taxa de 6% para 5,18% entre 2019 e 2023. Essa redução, embora necessária para adequação técnica, gerou um efeito colateral imediato: o aumento significativo do valor presente das provisões matemáticas.

Em relatórios recentes, observa-se que a diminuição do tempo de elegibilidade para aposentadoria, aliada ao aumento da expectativa de vida, ampliou a duração dos benefícios projetados. A atualização anual das tábuas de mortalidade – que reflete o envelhecimento da população – também impacta negativamente o passivo atuarial, tornando o sistema mais oneroso.

Esse cenário reforça a necessidade de que a rentabilidade dos ativos se aproxime da meta atuarial. A não realização dessa meta, ano a ano, exige maiores reservas matemáticas para compensar a diferença,

pressionando o fundo previdenciário e exigindo aumento de contribuições ou aportes suplementares.

#### **4.8.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

A partir de 2021, com o fim do congelamento salarial imposto pela pandemia, houve um aumento acentuado na folha de pagamento dos servidores ativos e na folha de inativos. Em 2022, a folha de benefícios subiu 34,57% e, em 2023, outros 37,20%, influenciando diretamente o crescimento das provisões matemáticas.

Esse crescimento está atrelado a diversos fatores: reajustes salariais retroativos, aplicação de bonificações e progressões funcionais. A manutenção da paridade entre ativos e inativos também contribui para a elevação do custo atuarial, pois qualquer reajuste concedido à ativa impacta automaticamente os proventos dos aposentados.

Com isso, o desequilíbrio entre o ritmo de crescimento das despesas com benefícios e o aumento das contribuições torna-se mais evidente. A folha de pagamento, se não for acompanhada por medidas de contenção ou aumento proporcional da arrecadação, se consolida como uma das principais fontes de pressão sobre o sistema.

#### **4.8.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

Apesar da reforma previdenciária ter estabelecido a alíquota de 14% para os servidores ativos, inativos e pensionistas, a alíquota patronal de Peruíbe encontra-se aquém do ideal. Relatórios indicam que a alíquota do ente público se manteve estagnada em patamares abaixo dos 22% recomendados para o equilíbrio de longo prazo.

Essa defasagem compromete o plano de custeio e exige aportes suplementares para amortizar o déficit atuarial. Sem ajustes na contribuição patronal, o sistema tende a se desequilibrar ainda mais, tornando a dependência do Tesouro Municipal crescente. A rigidez orçamentária gerada por essa dinâmica reduz a capacidade de investimento do Município em outras áreas.

É fundamental que o Município reavalie sua estrutura de financiamento, considerando a adoção de alíquotas suplementares e

revisões no plano de amortização. A contribuição equitativa entre servidores e ente federativo é pilar essencial para a sustentabilidade do RPPS.

#### **4.8.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Atualmente, o sistema previdenciário de Peruíbe enfrenta um cenário de crescente pressão fiscal. A combinação entre crescimento da folha, aumento das provisões matemáticas e defasagem nas contribuições coloca em risco a sustentabilidade do RPPS. Sem medidas estruturantes, a tendência é que o déficit continue se agravando.

As consequências imediatas envolvem a necessidade de aportes orçamentários extraordinários, comprometendo recursos de outras áreas essenciais. Também há risco de comprometimento da Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o que poderia impedir a celebração de convênios e a transferência de recursos federais.

Para o futuro, Peruíbe precisará reforçar sua governança previdenciária. Isso inclui a reavaliação de premissas atuariais, adoção de planos de amortização sustentáveis, promoção de educação previdenciária e incentivo à adesão de previdência complementar. Sem uma ação coordenada, o sistema previdenciário local poderá comprometer de forma permanente a saúde fiscal do Município.

### **4.9 MAIRIPORÃ**

#### **4.9.1 O QUE FOI FEITO NO MUNICÍPIO**

O Município de Mairiporã adotou integralmente as regras da Emenda Constitucional 103/2019 por meio da Lei Complementar 442/2021. Essa norma estabeleceu a nova estrutura previdenciária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local, com vigência efetiva a partir de 1º de janeiro de 2022, marcando a entrada em vigor das alterações promovidas pela reforma previdenciária federal no âmbito municipal.

A alíquota de contribuição dos servidores municipais foi ajustada, através da Lei 4.002/2021, para 14%, conforme exigido pela EC nº 103/2019. Já a alíquota patronal chegou a 15%. Com isso, Mairiporã se

adequou integralmente aos parâmetros constitucionais, embora não tenha adotado o modelo de alíquotas progressivas.

Mairiporã também instituiu a previdência complementar, conforme previsto no art. 40, § 14, da Constituição Federal, com a obrigatoriedade estabelecida pela EC nº 103/2019, através da Lei Complementar 440/2021.

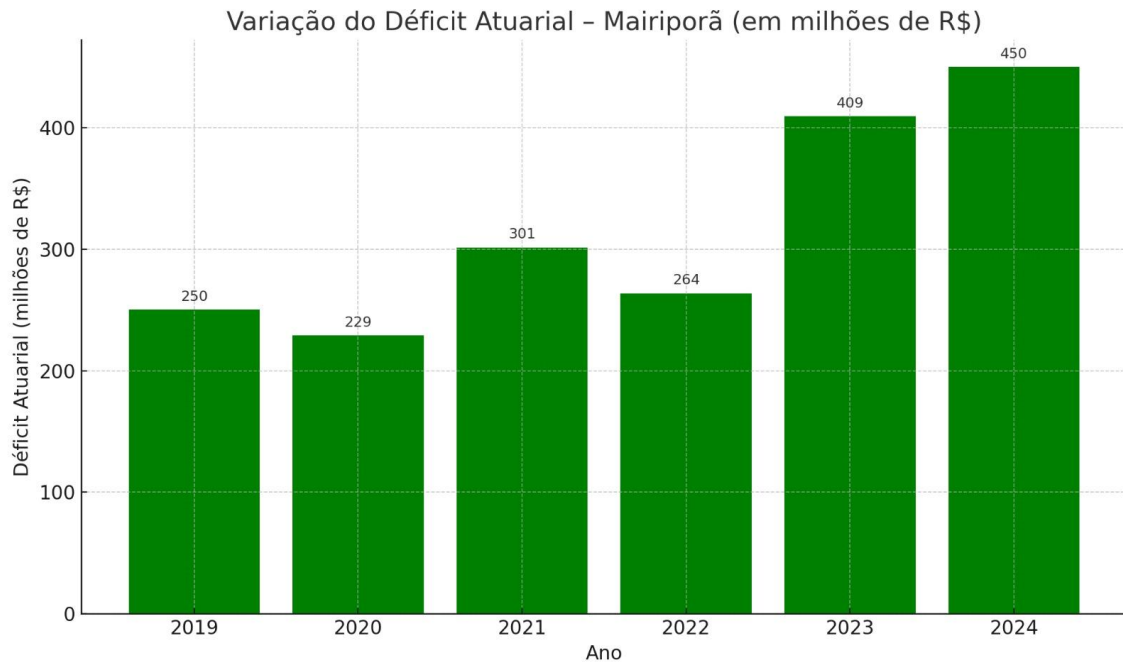
#### **4.9.2 EVOLUÇÃO DO DÉFICIT ATUARIAL**

Inicialmente, essa reforma gerou uma leve melhora nos indicadores atuariais, com redução de cerca de 12,5% no déficit atuarial. Contudo, essa tendência não se manteve nos anos seguintes. Em 2023, foi registrado um aumento expressivo de 55% no déficit atuarial, indicando que os efeitos da reforma foram rapidamente neutralizados por outros fatores estruturais.

O crescimento acelerado do passivo atuarial está diretamente ligado à elevação das provisões matemáticas de benefícios concedidos, impulsionada pela ampliação da folha de inativos. O déficit passou de R\$ 417 milhões em 2022 para R\$ 541 milhões em 2023. Tal comportamento indica que, mesmo com parâmetros mais rigorosos para concessão de aposentadorias, o desequilíbrio atuarial tende a se acentuar sem medidas complementares.

Esse cenário evidencia que a reforma previdenciária, embora imprescindível, não é suficiente por si só para garantir a sustentabilidade do RPPS. A evolução do déficit revela a urgência de políticas ativas de controle de gastos previdenciários e aperfeiçoamento da gestão dos recursos do fundo.

**Figura 11** – Variação do déficit atuarial em Mairiporã (2019 – 2024)



Fonte: elaboração do autor com base nas avaliações atuariais.

### 4.9.3 TAXA DE JUROS ATUARIAL E IMPACTOS NAS PROVISÕES MATEMÁTICAS

A taxa de juros atuarial adotada por Mairiporã sofreu redução nos últimos anos, passando de 6% em 2018 para 5,16% em 2023. Essa convergência segue as diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Previdência, mas exerce forte pressão sobre o passivo atuarial do RPPS. Quanto menor a taxa de desconto, maior é o valor presente das obrigações futuras.

A sensibilidade do passivo à taxa de juros é significativa. Pequenas alterações para baixo na taxa provocam aumentos expressivos nas provisões matemáticas. Em Mairiporã, isso tem se refletido no crescimento constante das obrigações, mesmo em cenários de estabilidade no número de benefícios concedidos. Ademais, o RPPS ainda enfrenta dificuldades em atingir a meta atuarial de rentabilidade dos ativos.

Esses fatores combinados ampliam a necessidade de aportes financeiros e contribuições suplementares. Além disso, o descasamento entre a taxa esperada e a efetivamente realizada nos investimentos previdenciários impõe um desafio adicional à gestão do fundo, demandando uma política mais eficiente de alocação de recursos.

#### **4.9.4 CRESCIMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO E DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS**

O crescimento acelerado da folha de pagamento é um dos principais responsáveis pelo aumento do passivo atuarial em Mairiporã. Dados recentes indicam que o salário médio dos servidores ativos subiu cerca de 69% entre 2021 e 2023. Paralelamente, os benefícios de aposentadorias e pensões também aumentaram 15% no mesmo período.

Esse crescimento se deve, em parte, à reestruturação de carreiras e à concessão de reajustes que foram represados durante o período de restrição fiscal imposto pela pandemia. Além disso, a paridade entre ativos e inativos ainda vigente para diversos benefícios impacta diretamente o valor das provisões, dificultando o controle dos gastos.

A tendência é que, com o envelhecimento da força de trabalho e a aproximação de muitos servidores à elegibilidade para aposentadoria, a concessão de novos benefícios continue em ritmo elevado. Isso reforça a necessidade de medidas que limitem o crescimento da folha ou que promovam um financiamento mais adequado das obrigações geradas.

#### **4.9.5 ESTRUTURA DE CONTRIBUIÇÕES: DEFASAGEM DA ALÍQUOTA PATRONAL**

Mesmo com a adoção da alíquota de 14% para os servidores, a alíquota patronal em Mairiporã não tem acompanhado o ritmo de crescimento das obrigações. Embora os dados apontem para uma alíquota média entre 14% e 16%, a estrutura de custeio ainda é insuficiente frente ao volume do passivo.

O desequilíbrio se acentua na medida em que o RPPS não consegue compensar as perdas com rentabilidade aquém da meta atuarial. Nesse contexto, a insuficiência da alíquota patronal é um obstáculo relevante para o cumprimento do plano de amortização do déficit.

Para restabelecer o equilíbrio atuarial, será necessário revisar a estrutura de custeio, avaliando a possibilidade de instituição de

alíquotas suplementares progressivas, bem como mecanismos temporários de ajuste. Além disso, é essencial reforçar a gestão orçamentária para garantir os repasses em dia.

#### **4.9.6 CONSEQUÊNCIAS ATUAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS**

Atualmente, Mairiporã vive um momento de alerta. O crescimento expressivo do déficit, aliado à rigidez da despesa com inativos, compromete a saúde fiscal do Município. O aumento dos aportes para cobrir o déficit atuarial reduz o espaço para investimentos em áreas como educação, saúde e infraestrutura.

Ademais, a continuidade dessa tendência pode comprometer a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), fundamental para a captação de recursos federais. Há também um risco de insegurança institucional entre os servidores, afetando a credibilidade do regime.

Para o futuro, Mairiporã precisa adotar medidas adicionais, como revisão do plano de custeio, melhoria na gestão dos ativos, atualização de premissas atuariais e eventual criação de previdência complementar. Somente com um conjunto articulado de iniciativas será possível reverter a tendência de agravamento e garantir a sustentabilidade do RPPS a longo prazo.

#### **4.10 SÍNTESE**

A avaliação das reformas previdenciárias empreendidas pelos municípios de Itu, Jales, Leme, Viradouro, Peruíbe e Mairiporã, bem como a ausência de implementação da reforma nos municípios de Cotia, Itupeva e Monte Mor, permite identificar diferentes estratégias de adaptação às exigências da Emenda Constitucional 103/2019, com impactos variados sobre o equilíbrio financeiro e atuarial de seus respectivos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Cada ente analisado seguiu caminhos distintos em relação à profundidade das reformas, estrutura contributiva e gestão do passivo atuarial, o que se refletiu diretamente nos resultados obtidos ao longo dos últimos anos.

O município de Cotia ilustra um exemplo de ausência de reforma estrutural, o que resultou em um agravamento expressivo do déficit atuarial, impulsionado pelo aumento da folha de pagamento, defasagem da alíquota patronal e redução da taxa de juros atuarial. Mesmo com a instituição da previdência complementar e o aumento da alíquota dos servidores para 14%, a falta de mudanças paramétricas foi determinante para a deterioração do equilíbrio atuarial.

Itupeva, apesar de ter realizado a segregação de massas previamente à EC nº 103/2019, também não promoveu mudanças estruturais após a reforma federal. O município enfrenta um déficit crescente, decorrente da defasagem entre receitas e despesas previdenciárias, manutenção de regras antigas e ausência de medidas de contenção de despesas com benefícios, o que compromete a sustentabilidade do regime no longo prazo.

Em Monte Mor, a situação é semelhante: a reforma não foi implementada integralmente, e o déficit atuarial apresenta crescimento acelerado. O município mantém regras de concessão de benefícios permissivas, sem idade mínima geral e sem previdência complementar efetivamente estruturada, o que contribui para o agravamento do passivo atuarial e necessidade de aportes suplementares frequentes.

Já Itu adotou uma reforma de caráter parcial, incorporando algumas diretrizes da EC nº 103/2019, mas mantendo regras próprias mais brandas. Houve uma redução pontual do déficit após a reforma, mas o desequilíbrio retornou nos anos seguintes, demonstrando que as alterações implementadas não foram suficientes para conter a trajetória ascendente das obrigações. A ausência de um regime capitalizado e regras vantajosas de cálculo continuam pressionando o sistema.

Jales, embora tenha promovido reforma com base na EC nº 103/2019, optou por manter regras específicas mais flexíveis, como idade mínima inferior e critérios de cálculo próprios. Essa abordagem resultou em crescimento contínuo do déficit técnico, indicando que reformas parciais, ainda que bem-intencionadas, não necessariamente produzem os resultados esperados em termos de solvência do regime.

No caso de Leme, a reforma também foi parcial e focada em aspectos formais, como alíquota mínima e regras específicas de aposentadoria. A ausência de previdência complementar e a

manutenção de critérios brandos contribuíram para a elevação do déficit atuarial, mesmo com crescimento do patrimônio do fundo. A defasagem na alíquota patronal e o crescimento da folha de ativos e inativos acentuaram o desequilíbrio do sistema.

Viradouro é um dos poucos municípios que adotou integralmente as regras da EC nº 103/2019, incluindo alíquota de 14% para os servidores, previdência complementar e regras de concessão alinhadas ao modelo federal. Apesar disso, o déficit atuarial continuou crescendo, evidenciando que fatores como envelhecimento da massa segurada, crescimento da folha e manutenção de paridade entre ativos e inativos podem comprometer a sustentabilidade mesmo após a reforma.

Peruíbe seguiu caminho semelhante ao de Viradouro, implementando a reforma de forma completa e estruturada. Inicialmente, houve redução do déficit, mas a tendência de crescimento retornou em função de fatores estruturais como o aumento da expectativa de vida, reajustes de benefícios e redução da taxa de juros atuarial. Isso demonstra que a reforma, embora necessária, precisa ser acompanhada de gestão previdenciária ativa e revisão contínua dos parâmetros atuariais.

Mairiporã também adotou integralmente as disposições da EC nº 103/2019, com mudanças significativas em suas regras previdenciárias, instituição do regime de previdência complementar e ajustes nas alíquotas. Ainda assim, o déficit atuarial aumentou 55% entre 2022 e 2023, impactado principalmente pelo crescimento da folha de inativos e pela sensibilidade das provisões à redução da taxa de juros atuarial.

Diante desse panorama, conclui-se que a realização da reforma previdenciária é condição necessária, mas não suficiente para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. A sustentabilidade dos regimes depende de uma abordagem multidimensional, como a profundidade e abrangência das alterações implementadas; a adoção de parâmetros técnicos realistas, especialmente no que diz respeito à taxa de juros atuarial; a estrutura de custeio, incluindo a adequação das alíquotas patronais e suplementares; o controle sobre a concessão e reajuste de benefícios; a modernização da gestão previdenciária e adoção de mecanismos de governança técnica; e a existência de

fundos capitalizados e a rentabilidade compatível com as metas atuariais.

Em suma, o equilíbrio atuarial dos regimes previdenciários municipais depende de um conjunto integrado de ações normativas, administrativas e técnicas. A Reforma Previdenciária é essencial, mas reformar com planejamento, transparência e compromisso com a sustentabilidade de longo prazo é o que de fato assegura a viabilidade do sistema e protege as futuras gerações de servidores.

**Figura 12 – Quadro comparativo**

CRITÉRIOS	COTIA	ITUPEVA	MONTE MOR	ITU	JALES	LEME	VIRADOURO	PERUÍBE	IAIRIPORANGÁ
Existência e abrangência da reforma previdenciária local em conformidade com a EC nº 103/2019	não	não	não	parcial	sim	parcial	sim	sim	sim
Aliquota patronal	11,75%	22%	24%	19%	20,50%	22%	22%	18%	15%
Aliquota do servidor	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%
Deficit atuarial	não	sim	sim	sim	não	não	sim	sim	sim
Segregação de massa	não	sim	não	não	não	não	não	não	não
Crescimento da folha de pagamento e dos benefícios concedidos	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Implantação e funcionamento do regime de previdência complementar	sim	sim	sim	não		não	não	sim	sim



## 5

## CONCLUSÕES

À guisa de conclusão do presente trabalho, fazemos uma breve revisão dos objetivos e hipóteses propostos ao início, dos caminhos percorridos ao longo da pesquisa e das contribuições que podem advir da incursão que, mesmo sem a profundidade necessária, fizemos quanto ao tema.

Com base na análise aprofundada dos dados e nas discussões desenvolvidas ao longo desta dissertação, é possível afirmar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 inaugurou uma nova etapa na trajetória dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sobretudo ao desconstituir normas anteriormente fixadas na Constituição Federal e ao conferir maior autonomia aos entes subnacionais para que legislem sobre as regras de acesso e cálculo dos benefícios previdenciários.

A despeito de sua natureza transformadora, a EC nº 103/2019, por si só, não garante a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS. Conforme demonstrado pelos estudos de caso realizados em municípios de médio porte do Estado de São Paulo, os resultados variam substancialmente conforme o grau de adesão dos entes federativos às novas diretrizes constitucionais.

Observa-se, com clareza, que os municípios que promoveram reformas estruturantes e integralmente compatíveis com a EC nº 103/2019 lograram resultados mais expressivos na contenção do déficit atuarial e na trajetória de equilíbrio previdenciário.

Não obstante, o caminho trilhado por cada município evidenciou que a simples transposição normativa da reforma não é capaz de assegurar a solvência dos sistemas previdenciários no longo prazo.

A análise empírica demonstrou que a sustentabilidade dos RPPS exige uma abordagem multidimensional. Em outras palavras, não basta cumprir os comandos constitucionais formais – é necessário incorporar critérios técnicos e administrativos que deem efetividade aos princípios de equilíbrio financeiro e atuarial.

Entre esses elementos essenciais destacam-se a profundidade e abrangência das alterações promovidas nos planos de benefícios, especialmente no que diz respeito à fixação de idade mínima e ao tempo de contribuição; a adoção de parâmetros atuariais realistas, com destaque à definição da taxa de juros; a correção das distorções no custeio, mediante adequação das alíquotas patronais e suplementares; a contenção do crescimento da folha de pagamento e do número de concessões de benefícios; e, de maneira ainda mais relevante, a implementação de mecanismos de governança técnica que assegurem uma gestão previdenciária eficiente, transparente e sustentável.

A comparação entre os municípios estudados revelou, de modo inequívoco, que aqueles que se limitaram às ações obrigatórias, como a adequação das alíquotas de contribuição e a instituição do regime de previdência complementar, não lograram reduzir significativamente seu déficit atuarial, nem mitigar os riscos de desequilíbrio futuro.

Nesses casos, observou-se a permanência de uma estrutura de financiamento deficitária, agravada por defasagens nas alíquotas patronais e ausência de medidas mais robustas quanto ao controle da concessão de benefícios. Municípios como Cotia, Monte Mor e Itupeva ilustram esse cenário de adesão limitada, no qual os ganhos institucionais da reforma se revelam insuficientes diante da ausência de um plano de benefícios alinhado às novas expectativas demográficas e financeiras.

Por outro lado, os municípios que adotaram integralmente as normas e diretrizes da EC nº 103/2019, como Mairiporã, Viradouro e Peruíbe, apresentaram resultados mais expressivos no tocante à reversão da tendência de crescimento do déficit atuarial e na consolidação de um sistema previdenciário mais equilibrado.

Nesses entes, foram observadas não apenas as medidas formais exigidas pela nova ordem constitucional, mas também um esforço deliberado de revisão estrutural do plano de benefícios, adoção de premissas atuariais adequadas à realidade local, fortalecimento da governança institucional dos RPPS e modernização da gestão previdenciária.

A existência de fundos capitalizados, com rentabilidade compatível com as metas atuariais, contribuiu substancialmente para

esses resultados, evidenciando que a capitalização parcial ou total dos regimes é elemento indispensável para a sua viabilidade futura.

Em outra vertente, os municípios que realizaram reformas parciais, como Jales, Leme e Itu, ilustram um cenário intermediário: embora tenham promovido avanços significativos, a ausência de uniformidade e de profundidade em algumas medidas compromete a consolidação do equilíbrio atuarial.

Em muitos desses casos, persistem deficiências relacionadas à estrutura de custeio, à taxa de juros atuarial superestimada e à falta de um controle mais rigoroso sobre a concessão e manutenção de benefícios. A ausência de mecanismos consistentes de governança e planejamento de longo prazo tende a fragilizar os resultados obtidos até aqui, podendo comprometer sua sustentabilidade futura.

Diante desse panorama, conclui-se que a realização da reforma previdenciária é condição necessária, mas não suficiente para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. A sustentabilidade dos regimes depende de uma abordagem abrangente e técnica, que envolva múltiplas dimensões interligadas.

O sucesso da reforma está diretamente atrelado à capacidade dos entes federativos de promover alterações estruturantes, adotar parâmetros atuariais condizentes com a realidade demográfica e econômica, rever sua estrutura de financiamento e implementar mecanismos de governança que assegurem a transparência e a eficiência dos regimes previdenciários.

As limitações deste estudo também merecem ser pontuadas. A pesquisa concentrou-se em municípios de médio porte do Estado de São Paulo, o que limita a generalização de seus achados para outros contextos regionais e institucionais. Além disso, o período de análise, encerrado em 2024, restringe a avaliação dos impactos de longo prazo das reformas implementadas, que ainda dependem de maturação institucional e verificação de seus efeitos concretos nos próximos ciclos atuariais.

Assim, a dissertação reforça a importância de compreender a reforma previdenciária como um processo técnico, político e institucional complexo, que exige planejamento, consistência normativa e, sobretudo, compromisso com a solvência dos sistemas e

com a proteção dos direitos previdenciários das presentes e futuras gerações.

A EC nº 103/2019 oferece um arcabouço normativo relevante, mas sua eficácia dependerá essencialmente da forma como os entes subnacionais interpretam, internalizam e operacionalizam seus comandos. A experiência dos municípios analisados aponta o caminho: a reforma, para ser eficaz, deve ser completa, coerente e tecnicamente fundamentada.

Isto posto, esperamos ter cumprido o mister a que nos propusemos, bem como, de modo singelo, contribuir para estimular outros a empreenderem novos e mais amplos caminhos no debate dessas questões que interessam a milhares de servidores públicos civis em todo o Brasil.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

BARDIN, L. (2011). **Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70.**

BASTOS, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BASTOS, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 11. ed., São Paulo: Editora Campos, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm)>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>. Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

\_\_\_\_\_. Lei número 9.717. de 27 de novembro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717compilado.htm)

BRAUN, V., & CLARKE, V. (2006). **Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology**, 77-101.

Caetano, M. A. R., 2008. “Previdência social e distribuição regional da renda”. Texto para Discussão - Ipea 1318. Brasília.

CAVALCANTI, Fernando; BARROS, Fábio. **A Reforma da Previdência no Brasil: Fundamentos e Desafios.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAVALCANTI, Fernando; BARROS, Fábio. **A Reforma da Previdência no Brasil**: Fundamentos e Desafios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010

CORRÊA, Cristiane Silva. in Premissas atuariais em planos previdenciários: uma visão atuarial-demográfica, Curitiba/PR, 2018, Ed. Appris.

COSTANZI, R. N.; SANTOS, C. F. **Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social**. Informe de Previdência Social, Brasília, v.34, n.8, p.4-13, 2022.

COSTANZI, R. N.; SANTOS, C. F.. Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social. Informe de Previdência Social, Brasília, v.34, n.8, p.4-13, 2022.

CRESWELL, J.W. (2014). **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. Sage Publications.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo. 31ª Edição, Editora Atlas. 31.01.2018.

FILHO, José dos Santos Carvalho, Manual de Direito Administrativo, Revista Ampliada e Atualizada até 31.12.2013.

GIAMBIAGI, Fabio; OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizo Iwakami. Alternativas da Reforma da Previdência Social: uma proposta. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 63-78, dez. 1996. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11236>  
Acesso em: 22 julho 2024. »  
<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11236>

GOLD, R. L. (1958). **Roles in sociological field observations**. **Social Forces**, 217-223.

GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Regimes Próprios, Aspectos Relevantes, Volume 5, Pátria Editora, os RPPS e o equilíbrio financeiro e atuarial definido pelo artigo 40 da Constituição.

JÚNIOR, Dirley da Cunha, Curso de Direito Administrativo, Revista, Ampliada e Atualizada, 14ª Edição. Editora JusPodivm, Salvador/BA, 2015.

KVALE, S. (2007). **Doing interviews**. Los Angeles: Sage.

Langmore, J. D., & Quiggin, J. (1994). *The Australian Welfare State: Who Benefits Now?* Sydney: Allen & Unwin (pág. 120)

LIMA, Roberta; COSTA, Jorge. **A Reforma da Previdência: Aspectos Econômicos e Sociais**. São Paulo: Editora FGV, 2019.

LIMA, Roberta; COSTA, Jorge. **A Reforma da Previdência: Aspectos Econômicos e Sociais**. São Paulo: Editora FGV, 2019

LIMA, Roberta; COSTA, Jorge. **A Reforma da Previdência: Aspectos Econômicos e Sociais**. São Paulo: Editora FGV, 2019

MARTINS, Flávio. in *Curso de Direito Constitucional, 7ª Edição, Revista e Atualizada, 2023*, Ed. Saraiva Jur.

MARTINS, Flávio. in *Curso de Direito Constitucional, 7ª Edição, Revista e Atualizada, 2023*, Ed. Saraiva Jur. 21.4. Previdência Social e Reforma da Previdência (Capítulo 21, pág. 72, versão on-line do capítulo)

MARTINS, Sérgio. **Previdência Social no Brasil: Reforms and Perspectives**. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Sérgio. **Previdência Social no Brasil: Reforms and Perspectives**. São Paulo: Atlas, 2019

MARTINS, Sérgio; ARAÚJO, Clara. **Reformas no Sistema de Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo, 40ª Edição, atualizada até a Emenda Constitucional nº 76 de 28.11.2013*.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Direito Administrativo, 31ª Edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional nº 76 de 28.11.2013*.

MERRIAM, S. B. (1998). **Qualitative research and case study applications in education. San Francisco: Jossey-Bass**.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. (1994). **Qualitative data analysis. Thousand Oaks: Sage**.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. *Instrumentos de Governança, Reformas e Sustentabilidade: Os RPPS dos Entes Subnacionais no contexto da EC nº 103/2019*. Abipem, 2024.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Secretaria de Políticas de Previdência Social, Coleção Previdência Social, Vol. 34 ([http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1\\_120808-172335-916.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf))

PEREIRA, Carlos; OLIVEIRA, Fernanda. **Previdência Social e Sustentabilidade: A Reforma de 2019**. Brasília: Instituto de Pesquisa.

PEREIRA, Carlos; OLIVEIRA, Fernanda. **Previdência Social e Sustentabilidade: A Reforma de 2019**. Brasília: Instituto de Pesquisa

Previdência Social: Reflexões e Desafios, da então Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, Volume 30, 1ª Edição, 2009

Regimes Próprios: Aspectos Relevantes - 14º Volume, APEPREM, São Paulo, 2021.

Regimes Próprios: Aspectos Relevantes - 15º Volume, APEPREM, São Paulo, 2022.

Regimes Próprios: Aspectos Relevantes - 17º Volume, APEPREM, São Paulo, 2024.

SCOTT, J. (1990). **A matter of record: documentary sources in social research**. Cambridge: Polity Press.

SILVA, José Afonso da. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015

STAKE, R.E. (1995). **The Art of Case Study Research**. Sage Publications.

VAZ, L. R. **O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial No Sistema Previdenciário Brasileiro**. v. 6, pág. 25, 2009 apud NÓBREGA. T. L.; BENEDITO. R. S. O Regime Previdenciário do Servidor Público. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2021.

YIN, R.K. (2015). **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Bookman.

BARRIGA, M. (2018). **Reforma Previdenciária no Chile: Análise do Sistema de Capitalização**. *Revista de Economia Política*, pág. 257/276.

MESA-LAGO, C. (2006). **Las reformas de pensiones en América Latina. Revista de la CEPAL**, pág. 35/54.

ROFMAN, R. (2005). **Reformas Previdenciárias na América Latina: O Caso do Peru. Revista de Economia Social**, pág. 73/94.

WORLD BANK. (2001). **Bulgária: Pension Reform**. Relatório nº 22642-BUL.



idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Ness  
são e

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO