

**FREDERICO AMADO**

Direito  
**PREVIDENCIÁRIO**  
Regime Próprio de  
Previdência Social (RPPS)

NA **MEDIDA CERTA**  
PARA  
**CONCURSOS**

**2<sup>a</sup>** Edição

revista, atualizada  
e ampliada

2025



**EDITORA**  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## INTRODUÇÃO AO ESTUDO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

### 1.1. DEFINIÇÃO DE RPPS E CONCEITOS GERAIS INTRODUTÓRIOS

O **Regime Próprio de Previdência Social – RPPS** é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de **aposentadoria e pensão por morte** previstos no artigo 40 da Constituição Federal.

A União, todos os estados da federação e o Distrito Federal possuem Regimes Próprios constituídos. Em relação aos municípios, dos 5.568 existentes, menos da metade possuem RPPS criados (2.128).

Registre-se que a partir de 13.11.2019 não é mais possível a criação de RPPS municipal, pois **vedada a constituição de novos RPPS's pela Emenda 103/2019**.

Presumimos que a grande maioria dos leitores ainda não está familiarizada com os conceitos e definições básicas no âmbito da previdência pública dos servidores públicos efetivos, que se denominada RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, que serão trabalhadas ao longo da obra.

Desse modo, por cautela, vamos iniciar a obra apresentando conceitos normativos básicos desta área, que estão normatizados no Regulamento Nacional dos RPPS's, aprovado pela União por intermédio da **Portaria MTP 1.467/2022**, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

## CAPÍTULO I – DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

**I – ente federativo:** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

**II – Regime Próprio de Previdência Social – RPPS:** o regime de previdência instituído no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até 13 de novembro de 2019, data de publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que assegure, por lei, aos seus segurados, os benefícios de aposentadorias e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal;

**III – segurados:** os segurados em atividade que sejam servidores públicos titulares de cargo efetivo, membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações;

**IV – beneficiários:** os segurados aposentados e os pensionistas amparados em RPPS;

**V – RPPS em extinção:** o RPPS do ente federativo que deixou de assegurar em lei os benefícios de aposentadoria e pensão por morte a todos os segurados, mantendo a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos, bem como daqueles cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à vigência da lei;

**VI – unidade gestora:** entidade ou órgão único, de natureza pública, de cada ente federativo, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários;

**VII – dirigentes da unidade gestora:** representante legal ou o detentor da autoridade mais elevada da unidade gestora do RPPS, e os demais integrantes do órgão ou instância superior de direção da unidade imediatamente a ele subordinados, correspondentes aos diretores no caso de diretoria executiva, ou aos cargos com funções de direção assemelhadas, em caso de outra denominação do órgão ou instância superior de direção;

**VIII – responsável pela gestão das aplicações dos recursos do RPPS:** o dirigente ou servidor da unidade gestora do RPPS formalmente designado para a função, por ato da autoridade competente;

**IX – benefícios previdenciários:** aposentadorias e pensão por morte;

**X – cargo efetivo:** o conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

**XI – carreira:** a sucessão de cargos efetivos, estruturados em níveis e graus segundo sua natureza, complexidade e o grau de responsabilidade, de acordo com o plano definido por lei de cada ente federativo;

**XII – tempo de efetivo exercício no serviço público:** o tempo de exercício de cargo, inclusive militar, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta e indireta de qualquer dos entes federativos;

**XIII – remuneração do cargo efetivo:** o valor constituído pelo subsídio, pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei de cada ente, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes;

**XIV – recursos previdenciários:** as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou aos fundos previdenciários, de que trata o art. 6º da Lei nº 9.717, de 28 de novembro 1998, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor do benefício, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira prevista nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e os recursos destinados à taxa de administração;

**XV – equilíbrio financeiro e atuarial:** a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios;

**XVI – taxa de administração:** o valor financiado por meio de alíquota de contribuição, a ser somada às alíquotas de cobertura do custo normal do RPPS previstas em lei de cada ente, para custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização, administração e ao funcionamento do regime, inclusive para conservação de seu patrimônio, observados limites anuais de gastos e a sua manutenção de forma segregada dos recursos destinados ao pagamento de benefícios;

**XVII – base de cálculo:** valor das parcelas da remuneração ou do subsídio adotadas como base para contribuição ao RPPS e para cálculo dos benefícios por meio de média aritmética;

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

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

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

**XXI – reajustamento anual:** forma de revisão dos proventos e das pensões por morte aos quais não foi garantida a aplicação da paridade, para preservar, em caráter permanente, o valor real desses benefícios, conforme índice definido na legislação de cada ente federativo;

**XXII – proventos integrais:** regra de definição do valor inicial de proventos, sem proporcionalização, que corresponderão à 100% (cem por cento) do valor calculado conforme inciso XVIII ou, pelo menos a 100% do valor calculado conforme inciso XIX, de acordo com a regra constitucional ou legal aplicável em cada hipótese;

**XXIII – proventos proporcionais:** proventos de aposentadoria concedidos ao segurado que não cumpriu os requisitos para obtenção de proventos integrais, calculados conforme fração

entre o tempo de contribuição do segurado e o tempo mínimo exigido para concessão de proventos integrais, calculado em dias, fração que será aplicada sobre a integralidade da remuneração do segurado ou sobre o resultado da média aritmética das bases de cálculo de contribuição com os percentuais a ela acrescidos, conforme regra constitucional ou legal aplicável em cada hipótese;

**XXIV – contribuições normais:** as contribuições do ente e dos segurados e beneficiários destinadas à cobertura do custo normal do plano de benefícios, e as contribuições dos aposentados e pensionistas, inclusive em decorrência da ampliação da base de cálculo para o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões por morte que supere o valor a partir do salário mínimo;

**XXV – contribuições suplementares:** as contribuições a cargo do ente destinadas à cobertura do custo suplementar, que corresponde às necessidades de custeio, atuarialmente calculadas, referentes ao tempo de serviço passado, ao equacionamento de déficit e outras finalidades para o equilíbrio do regime não incluídas nas contribuições normais;

**XXVI – Notificação de Ação Fiscal – NAF:** documento que instaura o Processo Administrativo Previdenciário – PAP, emitido por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil – AFRFB credenciado pela Secretaria de Previdência – SPREV do Ministério do Trabalho e Previdência – MTP;

**XXVII – Decisão-Notificação – DN:** ato pelo qual AFRFB designado pela SPREV decide sobre impugnação apresentada no PAP;

**XXVIII – Decisão de Recurso – DR:** ato pelo qual a autoridade competente decide sobre o recurso administrativo no PAP;

**XXIX – Despacho-Justificativa:** ato praticado no PAP por AFRFB designado pela SPREV, homologado pela autoridade imediatamente superior e que não constitua DN ou DR; e

**XXX – Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP:** documento instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que atesta, para os fins do disposto no art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos RPPS e aos seus fundos previdenciários, conforme previsão do inciso IV do art. 9º dessa Lei.

## 1.2. COMPETÊNCIA PARA INSTITUIÇÃO E NORMATIZAÇÃO

Todos os entes federativos possuem competência para criar e gerir o seu RPPS (vedada a criação de novos RPPS's após a EC 103/2019) a fim de proteger, nos termos de lei local, os servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo e os seus dependentes.

Por conseguinte, a competência para legislar sobre o tema é concorrente, existindo leis federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal para reger as regras do seu RPPS.

Todavia, a competência do ente federativo não será plena, pois existem regras gerais nacionais estabelecidas no texto constitucional e na Lei 9.717/98 que devem ser necessariamente observadas pelos entes federativos, conforme será estudado no Capítulo 2.

### 1.3. PRINCÍPIOS INFORMADORES

De acordo com o *caput* do artigo 40 da Constituição, na redação dada pela EC 103/2019, “o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter **contributivo e solidário**, mediante **contribuição** do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial**”, insculpindo os Princípios da Contributividade, Solidariedade, Tríplice Custeio e Equilíbrio Financeiro e Atuarial.

Iremos ainda estudar mais alguns princípios informadores do RPPS: Obrigatoriedade da Filiação, Anterioridade Nonagesimal (Noventena), Pacto Intergeracional, Irredutibilidade do Valor dos Benefícios, Aposentadoria não Inferior a um Salário Mínimo, Contrapartida e *Tempus Regit Actum*.

Registre-se que se trata de um **rol meramente exemplificativo**, diante do caráter aberto dos princípios que informam o RPPS.

#### 1.3.1. Contributividade

Pelo Princípio da Contributividade, a previdência social apenas concederá os seus benefícios e serviços aos segurados (e seus dependentes) que se filiarem previamente ao regime previdenciário, sendo exigido o pagamento de tributos classificados como contribuições previdenciárias, haja vista se tratar do único subsistema da seguridade social com natureza contributiva direta.

No Brasil, a previdência será necessariamente contributiva, ao contrário do ocorre em alguns países que adotam regimes previdenciários em que inexistem contribuições específicas para o seu custeio, que é realizado com os recursos dos tributos em geral, adotando-se nessas pontuais nações o modelo *beveridgiano*.

No âmbito do RPPS a contributividade previdenciária para o custeio das aposentadorias somente foi inserida no texto do artigo 40 da Constituição com a advento da Emenda 20/1998.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

1. A norma que fixa alíquota mínima (contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União) para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do *regime* previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial. 2. A observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados. **O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade**, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro. (ADI 3.138/2011).

### 1.3.2. Solidariedade

É um princípio fundamental<sup>1</sup> que tem enorme aplicabilidade no âmbito da seguridade social, sendo objetivo da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Essencialmente a seguridade social é solidária, pois visa a agasalhar as pessoas em momentos de necessidade, seja pela concessão de um benefício previdenciário ao segurado impossibilitado de trabalhar (previdência), seja pela disponibilização de um medicamento a uma pessoa enferma (saúde) ou pela doação de alimentos a uma pessoa em estado famélico (assistência).

Há uma verdadeira socialização dos riscos com toda a sociedade, pois os recursos mantenedores do sistema provêm dos orçamentos públicos e das contribuições sociais, onde aqueles que pagam tributos que auxiliam no custeio da seguridade social, mas hoje ainda não gozam dos seus benefícios e serviços, poderão no amanhã ser mais um dos agraciados, o que traz uma enorme estabilidade jurídica no seio da sociedade.

Essa norma principiológica fundamenta a criação de um **fundo único de previdência social**, socializando-se os riscos, com contribuições compulsórias, mesmo daquele que já se aposentou, mas persiste trabalhando, embora este egoisticamente normalmente faça queixas da previdência por continuar pagando as contribuições.

Outrossim, após a EC 41/2003, este princípio justificou a incidência de contribuição previdenciária sobre as aposentadorias e pensões por morte no RPPS que ultrapassem o teto do RGPS, nos termos do artigo 40, §18<sup>2</sup>, da Constituição.

Por outro lado, o Princípio da Solidariedade justifica o fato jurígeno de um segurado que começou a trabalhar poder se aposentar no mesmo dia, mesmo sem ter vertido ainda nenhuma contribuição ao sistema, desde que após a filiação seja acometido de infortúnio que o torne inválido de maneira definitiva para o trabalho em geral.

De acordo com as lições de Wladimir Novaes Martinez, “solidariedade quer dizer cooperação da maioria em favor da minoria, em certos casos, da totalidade em direção à individualidade. Dinâmica a sociedade, subsiste constante alteração

<sup>1</sup> Artigo 3º, inciso I, da CRFB.

<sup>2</sup> § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

dessas parcelas e, assim, num dado momento, todos contribuem, e, noutro, muitos se beneficiam da participação da coletividade. Nessa ideia simples, cada um também se apropria do seu aporte. Financeiramente, o valor não utilizado por uns é canalizado por outros. Significa a cotização de certas pessoas, com capacidade contributiva, em favor dos despossuídos. Socialmente considerada, é ajuda marcadamente anônima, traduzindo mútuo auxílio, mesmo obrigatório, dos indivíduos”<sup>3</sup>.

No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (previdência dos servidores públicos efetivos e militares), há expressa previsão do Princípio da Solidariedade no *caput* do artigo 40, da Constituição, ao prever que “o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

### 1.3.3. Equilíbrio Financeiro e Atuarial

Este princípio está previsto na cabeça do artigo 40, da CRFB, *determinando que o RPPS observe critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial*, a fim de assegurar a incolumidade das contas previdenciárias para as presentes e futuras gerações.

É certo que é preciso haver um equilíbrio entre as receitas que ingressam no fundo previdenciário e as despesas com o pagamento dos benefícios, que restou prejudicado com a utilização pretérita dos recursos da previdência para o custeio de outras diversas despesas dos entes federativos.

Todo regime previdenciário, quando começa, tende a arrecadar muito mais com as contribuições do que gastar com o pagamento de benefícios e a promoção de serviços, pois apenas as prestações não programadas serão devidas no início, o que permitirá a reunião de uma grande soma de recursos para o futuro, formando um *equilíbrio financeiro*.

Ao menos, a arrecadação deverá cobrir o pagamento dos benefícios previdenciários, sob pena de inexistência de equilíbrio financeiro, quando, somados os números totais de servidores do ente político, as receitas não fazem frente às despesas.

Ante a dinâmica social, não basta a existência de boas reservas no presente para a garantia de uma previdência solvente no futuro, devendo ser monitoradas as novas tendências que possam afetar as contas da previdência.

<sup>3</sup> Curso de Direito Previdenciário. 3ª edição, LTR, São Paulo, pg. 121.

Logo, uma previdência poderá estar equilibrada financeiramente no presente, mas com perspectivas de não estar no amanhã, sendo também imprescindível o seu *equilíbrio atuarial*, onde serão traçados cenários futuros para a manutenção ou alcance do equilíbrio financeiro, com o manejo da matemática estatística.

Deveras, a *atuária* é uma parte da estatística que investiga problemas relacionados com a teoria e o cálculo de seguros numa coletividade<sup>4</sup>, sendo imprescindível o seu uso adequado na programação da previdência.

Por esse motivo é que a legislação previdenciária deverá acompanhar a mutação dos fatos sociais a fim de manter (ou restabelecer) o equilíbrio das contas.

O grande desafio do RPPS é equilibrar as contas no futuro ante duas tendências evidentes: menor taxa de natalidade e maior expectativa de vida das pessoas, o que poderá levar o regime ao buraco, pois cada vez mais cresce o número de inativos em comparação aos ativos.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 167, DE 2016, DO CEARÁ. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS, E DE MILITARES. *REGIME PRÓPRIO* DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **INCREMENTO ESCALONADO DE ALÍQUOTAS DE 11% PARA 14%. FIXAÇÃO DE ALÍQUOTA ESPECIAL DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA EM 22%. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL.** VEDAÇÃO À TRIBUTAÇÃO COM EFEITO CONFISCATÓRIO. 1. Preliminares rejeitadas. A Associação Nacional dos Defensores Públicos possui legitimidade ativa para questionar, em controle abstrato de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, normas estaduais atinentes à majoração de alíquotas de contribuições previdenciárias incidentes sobre o funcionalismo público cearense. Ainda que os associados não correspondam à totalidade dos afetados pelo objeto, resta caracterizada a pertinência temática da associação de classe de âmbito nacional no caso dos autos. 2. Mérito. A controvérsia constitucional deduzida na ação direta encontra-se pacificada no âmbito deste STF, de modo a não encontrar guarida no repertório jurisprudencial do Tribunal os argumentos em favor de suposta ofensa ao princípio da vedação do efeito confiscatório da tributação ou ao *equilíbrio financeiro e atuarial* dos regimes próprios de previdência social. Precedentes: ARE nº 875.958-RG/GO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19/10/2021, p. 11/02/2022, Tema nº 933 do ementário da Repercussão Geral; ADI nº 6.122/BA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 28/11/2022, p. 12/12/2022; ADI nº 7.026/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 03/07/2023, p. 22/08/2023; e ADI nº 2.034/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 20/06/2018, p. 24/09/2018. 3. Não ofende a razoabilidade ou o princípio tributário da vedação ao efeito confiscatório norma estadual que determine o incremento escalonado das alíquotas de contribuição previdenciária, de 11% a 14%, incidente sobre os servidores públicos ativos, inativos e pensionistas do Estado do Ceará e destinado a lastrear *regime próprio* de previdência social, nos termos do art. 149, §§ 1º-A e 1º-B, da

<sup>4</sup> Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

Constituição da República. **4. Não há afronta ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, quando projeto de lei não venha guarnecido de cálculos atuariais e estudos financeiros que demonstrem, ao ver dos contribuintes, a exata correlação entre o acréscimo na arrecadação e os benefícios previdenciários percebidos. Na melhor das hipóteses, cuida-se de irregularidade legística, passível de saneamento mediante a comprovação de déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida fiscal.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (ADI 5.944/2023).

### 1.3.4. Obrigatoriedade da Filiação

O RPPS é de caráter compulsório para os servidores ocupantes de cargos efetivos, na forma do quanto determinado pelo *caput* do artigo 40, da CRFB, que impõe o recolhimento da contribuição previdenciária.

Esta determinação constitucional se justifica pelo Princípio da Solidariedade, pois lamentavelmente grande parte das pessoas não programaria espontaneamente o seu futuro, de modo que, se a adesão ao regime fosse facultativa, certamente poucos trabalhadores se filiariam.

Dessa forma, na idade avançada, invalidez e morte os servidores efetivos imprevidentes provavelmente iriam onerar o Estado com o pagamento de benefícios assistenciais e ainda aumentariam bastante a miséria brasileira.

Logo, como uma medida positiva e salutar de um Estado Social que deve intervir para a garantia de direitos sociais e econômicos, andou bem o legislador constitucional ao prever a obrigatoriedade de filiação ao RPPS.

### 1.3.5. Trílice Custeio

Desde o advento da Emenda 41/2003, os aposentados e pensionistas passaram a ser fontes de custeio do RPPS, na situação de a renda do benefício ultrapassar o teto do Regime Geral de Previdência Social.

Daí que, desde então, temos três modalidades de fontes de custeio tributárias:

- A) Contribuição do ente público;
- B) Contribuição dos servidores ativos;
- C) Contribuição dos aposentados e pensionistas.

Registre-se que, por força do artigo 1º-A da Lei 9.717/98, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Outrossim, as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, **somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes**, ressalvadas a taxa de administração do RPPS, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais.

### 1.3.6. Pacto Intergeracional

O modelo de previdência pública no Brasil revela um pacto intergeracional, em que os atuais servidores ativos pagam contribuições para sustentar as aposentadorias e pensões em manutenção, ao passo em que, no futuro, serão sustentados pelos futuros servidores públicos.

Nesse sentido, adotamos o modelo de fundo único, em que as contribuições são vertidas a um Fundo Previdenciário afetado ao pagamento dos benefícios do RPPS, e não um modelo de capitalização, em que as contribuições são concentradas em contas individuais em favor do contribuinte.

### 1.3.7. Anterioridade Nonagesimal (Noventena)

Essa norma constitucional tributária decorre do Princípio da Segurança Jurídica, a fim de evitar a cobrança imediata de uma nova contribuição para a seguridade social ou a majoração de uma já existente, pois não se admite a tributação de surpresa ou inopino.

Pelo Princípio da Anterioridade Nonagesimal, também conhecido como Noventena ou Anterioridade Mitigada, previsto no artigo 195, §6º, da CRFB, as contribuições para a seguridade social só poderão ser exigidas depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado.

Este princípio se aplica ao RPPS, pois a contribuição previdenciária deste regime é uma espécie de contribuição destinada ao custeio da seguridade social. Nesse sentido, a Emenda 103/2019 ao alterar as contribuições dos servidores federais (art. 11) respeitou a noventena (art. 36, I<sup>5</sup>).

De efeito, no caso de instituição ou majoração de alíquota de contribuição para a seguridade social por medida provisória, o prazo terá como termo inicial a

<sup>5</sup> Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: I – no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

data de publicação do referido ato, e não a da lei de conversão, conforme posição do STF<sup>6</sup>.

No entanto, se o texto da medida provisória não contemplar aumento da contribuição, mas a lei de conversão alterá-lo para majorar o tributo, neste caso a noventena será contada a partir da publicação da lei de conversão.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

STF – Informativo 535

“PIS e anterioridade nonagesimal

**A contribuição social para o PIS submete-se ao princípio da anterioridade nonagesimal (CF, art. 195, § 6º), e, nos casos em que a majoração de alíquota tenha sido estabelecida somente na lei de conversão, o termo inicial da contagem é a data da conversão da medida provisória em lei.** Com base nessa orientação, o Plenário negou provimento a recurso extraordinário em que se discutia a não sujeição dessa contribuição ao referido postulado constitucional. No caso, o projeto de lei de conversão da Medida Provisória 164/2004, que resultara na promulgação da Lei 10.865, em 30 de abril de 2004, introduzira dispositivo que teria majorado a alíquota da aludida contribuição para água mineral. Ocorre que tal majoração não havia sido prevista, originariamente, pela Medida Provisória, adotada em janeiro de 2004. Entretanto, as alterações inseridas pela referida lei teriam produzido efeitos a partir de 1º de maio de 2004 (Lei 10.865, art. 50). O Plenário reputou que a jurisprudência seria pacífica no sentido de que se aplicaria o princípio da anterioridade nonagesimal às contribuições sociais. O Ministro Luiz Fux destacou que, em regra, o termo inicial para a contagem do prazo nonagesimal seria a data da publicação da medida provisória e não a da lei na qual fosse convertida. Todavia, se houvesse agravamento da carga tributária pela lei de conversão, a contagem do termo iniciar-se-ia da publicação desta. RE 568503/RS, rel. Min. Cármen Lúcia, 12.2.2014. (RE-568503)”.

Esta norma constitucional foi tão bem recebida que restou estendida aos tributos em geral, por força da Emenda 42/2003, que o inseriu no artigo 150, da CRFB, apenas o excepcionando em hipóteses taxativas arroladas na norma constitucional.

Por outro lado, não é aplicável às contribuições para a seguridade social o Princípio da Anterioridade Anual, que proíbe a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou majorou, razão pela qual uma contribuição para a seguridade social poderá ser cobrada no mesmo ano da sua instituição ou majoração, desde que respeitada a noventena.

Vale registrar que uma norma que apenas altera o prazo de recolhimento de uma contribuição para a seguridade social não estará sujeita ao Princípio da Noventena, haja vista não existir majoração do tributo.

<sup>6</sup> AI 376.627 AGR, de 03.09.2002.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DESTINADA AO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL. ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. REDUÇÃO DO PRAZO DE RECOLHIMENTO. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. 1. **O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que a alteração do prazo para recolhimento das contribuições sociais, por não gerar criação ou majoração de tributo, não ofende o Princípio da Anterioridade Tributária [artigo 195, § 6º, CB/88].** Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 295992 AgR, de 10/06/2008).

Não é outro o entendimento da Súmula 669, do STF, que pontifica que “norma legal que altera o prazo de recolhimento da obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade”. Posteriormente, o STF ainda editou súmula vinculante:

**Súmula vinculante 50** – Norma legal que altera o prazo de recolhimento de obrigação tributária não se sujeita ao princípio da anterioridade.

### 1.3.8. Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

De acordo com o artigo 40, §8º, da Constituição, é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o **valor real**, conforme critérios estabelecidos em lei.

Tal regra decorre do Princípio da Irredutibilidade do Valor do Benefício da previdência pública, que uma vez legitimamente concedido não poderá sofrer redução em razão do direito adquirido (irredutibilidade pelo valor nominal) e ainda precisa sofrer um **reajuste periódico para manter o poder aquisitivo** (irredutibilidade pelo valor real), conforme critério a ser definido por lei do ente federativo.

A garantia da irredutibilidade do valor dos proventos de aposentadoria apenas protege as concessões legítimas, não tutelando o deferimento de benefício com valor acima do que a legislação permite.

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

“A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes.” (MS 25.552, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 7-4-2008, Plenário, DJE de 30-5-2008.)

### 1.3.9. Aposentadoria não Inferior a um Salário Mínimo

No cálculo da renda mensal da aposentaria, esta não poderá ser inferior a um salário mínimo, nos termos do artigo 40, §2º<sup>7</sup>, da Constituição, que decorre

<sup>7</sup> § 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se

do mínimo de proteção previdenciária que se espera de um regime de previdência pública.

### 1.3.10. *Tempus Regit Actum*

Trata-se de um princípio geral do Direito que pontifica que os atos jurídicos deverão ser regulados pela lei vigente no momento da sua realização, normalmente não se aplicando os novos regramentos que lhe são posteriores, salvo previsão expressa em sentido contrário.

É possível afirmar que tem berço constitucional por derivar do direito fundamental que proíbe a nova lei de prejudicar o direito adquirido, **o ato jurídico perfeito** e a coisa julgada, conforme previsão do artigo 5º, inciso XXXVI, da CRFB.

Logo, a nossa Constituição adotou o Princípio da Irretroatividade Restrita, pois as novas leis não poderão desrespeitar o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, podendo gerar efeitos retroativos em determinadas situações autorizadas, a exemplo da lei penal, que deverá retroagir para beneficiar o réu.

Conquanto não esteja explicitamente previsto na legislação da previdência social como princípio informador, entende-se que ele integra o seu rol, sendo muitas vezes usado para definir o regime jurídico dos benefícios previdenciários, pois deverá ser aplicada a lei vigente na data do nascimento do direito à prestação previdenciária.

É que o ato administrativo de concessão de um benefício pela Previdência Social classifica-se como ato jurídico perfeito, conquanto surta efeitos por dias, meses, anos ou décadas, pois a obrigação de pagamento das parcelas do benefício é mensal, configurando-se uma relação jurídica continuada ou de trato sucessivo.

O ato jurídico de concessão de um benefício se aperfeiçoa sob a vigência de uma lei, mas comumente continua gerando efeitos jurídicos sob a vigência de um ou mais regimes jurídicos instituídos por leis novas, o que não raro gera um conflito aparente intertemporal, especialmente quando o novel regime é mais benéfico aos segurados e seus dependentes.

Assim, a rigor, a lei nova não se aplicará ao benefício concedido anteriormente, mesmo se melhor para o segurado, salvo previsão expressa em sentido contrário para favorecer os beneficiários.

---

refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

Inclusive, o próprio STF já aplicou este princípio no julgamento de inúmeras lides previdenciárias, a exemplo da decisão no AI 732.564 AgR, de 25.08.2009:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. FILHA SOLTEIRA UNIVERSITÁRIA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. **1. A pensão por morte rege-se pela legislação em vigor na data do falecimento do segurado. Princípio da lei do tempo rege o ato (*tempus regit actum*). Precedentes.** 2. Impossibilidade de verificar, no caso concreto, se, na data do falecimento do segurado, a beneficiária cumpria os requisitos legais para receber o benefício previdenciário. Incidência das Súmulas 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes”.

Nesse caminho, já pontificou a Suprema Corte que “os benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão. Incidência, nesse domínio, da regra ‘tempus regit actum’, que indica o estatuto de regência ordinariamente aplicável em matéria de instituição e/ou de majoração de benefícios de caráter previdenciário” (AI 625.446 AgR, de 12.08.2008).

Note-se que inexistente direito adquirido a novo regime jurídico criado por lei, devendo ser identificada a lei em vigor no momento em que o beneficiário faz jus ao benefício, pois antes do preenchimento de todos os requisitos legais há mera expectativa de direito.

Assim, se determinada pessoa busca a revisão judicial de uma aposentadoria concedida no ano de 1980, as normas vigentes à época é que deverão nortear a decisão do julgador (ultra atividade de normas já revogadas), e não as atuais, mesmo que mais favoráveis ao aposentado, salvo se houver expressa permissão legal em sentido contrário.

#### ▲ POSIÇÃO DO STJ

O Superior Tribunal de Justiça também vem seguindo o mesmo entendimento, conforme se depreende da análise do julgado colacionado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. FATOR DE CONVERSÃO. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE À ÉPOCA EM QUE A ATIVIDADE FOI PRESTADA. AGRAVO IMPROVIDO

1. Em obediência ao **princípio do tempus regit actum**, o fator a ser aplicado na conversão o tempo de serviço especial em comum, para obtenção de aposentadoria especial, deve ser regulada pela legislação em vigor à época em que o serviço foi prestado em condições especiais (AgRg no REsp 1.096.410 / MG, 6ª Turma, de 29.06.2009)”.

Registre-se que esse caráter intertemporal dificulta bastante a análise de processos que tratam de benefícios antigos, pois toda a apreciação deverá ser promovida à luz da legislação de época.

### 1.3.11. Contrapartida ou Precedência da Fonte de Custeio

Por esse princípio, “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”<sup>8</sup>. É também conhecido como Princípio da Preexistência ou Antecedência da Fonte de Custeio ou ainda Princípio da Contrapartida.

Este princípio surgiu no Brasil através da Emenda 11/1965, que alterou a Constituição de 1946, sendo aplicável naquela época aos benefícios da previdência e da assistência social.

De fato, o que essa norma busca é uma gestão responsável da seguridade social, pois a criação de prestações no âmbito da previdência, da assistência ou da saúde pressupõe a prévia existência de recursos públicos, sob pena de ser colocado em perigo todo o sistema com medidas irresponsáveis.

Por conseguinte, antes de criar um novo benefício da seguridade social ou majorar/estender os já existentes, deverá o ato de criação apontar expressamente a fonte de custeio respectiva, através da indicação da dotação orçamentária, a fim de se manter o equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas.

Vale frisar que nem mesmo os casos fortuitos ou de força maior terão o condão de excepcionar esta norma principiológica.

A regulamentação da regra de contrapartida consta da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000 – LRF) nos artigos 17 e 24, se aplicável a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

De efeito, de acordo com a LRF, nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do seu artigo 17, que exige:

- a) os atos que criarem ou aumentarem despesa deverão ser instruídos com a estimativa e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio;
- b) Para efeito do atendimento acima, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> Artigo 195, §5º, da CRFB.

<sup>9</sup> A comprovação, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cál-

- c) Considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição;
- d) A despesa não será executada antes da implementação das medidas referidas acima, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Por outro lado, a exigências acima (art. 17 da LRF) arroladas são **dispensadas nas seguintes hipóteses:**

- I – concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
- II – expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
- III – reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

Apesar de o RPPS não estar disciplinado entre os artigos 194 e 204 da Constituição, há plena aplicabilidade da regra de contrapartida:

#### ▲ POSIÇÃO DO STF

**ADI 2311 MC**

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): **Min. NÉRI DA SILVEIRA**

Julgamento: **07/03/2002**

Publicação: **07/06/2002**

#### **Ementa**

EMENTA:- Ação direta de inconstitucionalidade. *Lei* Estadual n.º 2.120/99. Alegação de que a *Lei* Estadual violou os arts. 25, §§ 1º e 4º, 40 e 195, “caput”, § 5º, da CF, ao indicar “os filhos solteiros, com idade até 24 anos e frequência a cursos superiores ou técnico de 2º grau como *dependentes*, para fins previdenciários, no Estado do Mato Grosso do Sul. **2. O art. 195, da CF, na redação da EC n.º 20/98, estipula que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.** A *Lei* n.º 9.717/98 dispôs sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, dando outras providências. 3. No art. 5º, da *Lei* n.º 9.717/98 dispõe que “os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados, e do Distrito Federal, não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a *Lei* n.º 8.213/91. **4. Extensão do benefício impugnada se fez sem qualquer previsão de correspondente fonte de custeio. A competência concorrente dos Estados em**

---

culo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.