

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

A SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS ATUARIAL, FISCAL E NORMATIVO NA GESTÃO DO RPPS DO MUNICÍPIO DE ITAPIÚNA-CE

Autor: Adriano Alves Pessoa.

Orientador: Albano Oliveira Nunes.

RESUMO

Este artigo analisa a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no âmbito municipal brasileiro, com ênfase nos desafios atuariais, fiscais, jurídicos e de governança enfrentados pelos entes federativos, especialmente os de pequeno porte. O objetivo central é compreender de que forma a integração entre gestão fiscal responsável, equilíbrio atuarial e conformidade normativa pode assegurar a continuidade e a solvência desses regimes em contextos de restrição orçamentária e mudanças legislativas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e documental, fundamentada em revisão da literatura especializada, análise da legislação vigente — incluindo as Emendas Constitucionais nº 103/2019, nº 132/2023 e nº 136/2025 —, e estudo de caso sobre a reestruturação do RPPS no Município de Itapiúna, Estado do Ceará. O estudo de caso baseia-se na análise das Leis Municipais nº 973/2024 e nº 976/2024, que instituíram, respectivamente, o Plano de Amortização Atuarial e a reforma normativa do regime local. Os dados foram extraídos de relatórios atuariais, pareceres técnicos, documentos legislativos e fontes oficiais, sendo analisados por meio de interpretação com base nos parâmetros da análise de conteúdo. Os resultados indicam que a ausência de planejamento previdenciário, a fragilidade dos conselhos de gestão, a falta de transparência e o descumprimento das avaliações atuariais periódicas comprometem a sustentabilidade do regime, exigindo ações estruturantes. A experiência de Itapiúna demonstra que, mesmo em municípios com baixa capacidade contributiva, é possível promover reformas previdenciárias consistentes, fundamentadas em critérios técnicos, participação institucional e alinhamento às normas federais. Conclui-se que a sustentabilidade dos RPPS demanda articulação intersetorial, capacitação técnica, controle social efetivo e observância rigorosa dos parâmetros legais e atuariais, como forma de garantir justiça intergeracional, segurança jurídica e estabilidade fiscal no âmbito previdenciário municipal.

Palavras-chave: regimes próprios de previdência; equilíbrio atuarial; gestão municipal; sustentabilidade fiscal; reforma previdenciária.

1 INTRODUÇÃO

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) constitui um sistema previdenciário exclusivo de cada ente federativo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, com o objetivo de assegurar aos servidores públicos titulares de cargos efetivos o direito à

aposentadoria e à pensão por morte, conforme previsto no artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Nas últimas décadas, observou-se um processo de expansão desordenada dos RPPS, especialmente no âmbito municipal, caracterizado pela ausência de estudos de viabilidade atuarial, improvisações administrativas e falta de estrutura técnica adequada. Como resultado, diversos municípios brasileiros, notadamente os de pequeno porte, enfrentam cenários críticos de desequilíbrio financeiro e atuarial, comprometendo a sustentabilidade de seus regimes próprios (Oliveira, 2011).

Essa situação foi agravada por fatores como a má gestão dos recursos previdenciários, a omissão nos repasses patronais obrigatórios, o uso indevido dos fundos vinculados e a fragilidade institucional dos conselhos previdenciários. O resultado tem sido um passivo crescente que compromete o pagamento de aposentadorias e pensões, gerando insegurança jurídica e fiscal para os gestores públicos.

O ordenamento jurídico brasileiro, em resposta a esse quadro, passou por relevantes alterações legislativas, como a Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019), que instituiu a obrigatoriedade de equilíbrio financeiro e atuarial, a avaliação atuarial anual e a criação de regimes de previdência complementar. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023a) introduziu novos critérios relacionados à gestão, governança e fiscalização dos RPPS, reforçando a responsabilidade dos entes federativos quanto à manutenção de seus sistemas previdenciários.

Considerando esse contexto, este artigo tem por objetivo analisar os principais desafios que comprometem a sustentabilidade dos RPPS municipais, com ênfase nos aspectos atuariais, fiscais e normativos, a partir do estudo de caso do Município de Itapiúna (CE). A experiência concreta da referida municipalidade, que em 2024 promoveu significativa reformulação legislativa por meio da Lei Complementar nº 976/2024 (Itapiúna, 2024b) e da Lei Ordinária nº 973/2024 (Itapiúna, 2024a), permite identificar caminhos viáveis de reestruturação institucional e jurídica dos regimes próprios.

A pesquisa desenvolvida adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório e documental, fundamentada na revisão da literatura especializada sobre previdência pública municipal e governança previdenciária, com destaque para os trabalhos de Diniz (2020), Oliveira (2011), Almeida (2022) e Vieira (2021). Também foram analisadas as normas legais vigentes, com destaque para as Emendas Constitucionais nº 103/2019 e nº 132/2023, a

Portaria MTP nº 1.467/2022 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), utilizadas como referência normativa para aferir a conformidade das ações empreendidas no caso estudado.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 136/2025 (Brasil, 2025) representou mais um avanço no esforço de modernização dos RPPS, ao estabelecer exigências adicionais de governança, controle social e qualificação técnica dos gestores. Essa nova normativa reforça a necessidade de certificação dos dirigentes, ampliação da transparência ativa e integração dos dados previdenciários com os órgãos de fiscalização, consolidando um novo patamar de exigência institucional. Nesse sentido, a experiência de Itapiúna torna-se ainda mais relevante por antecipar, em sua reforma local, muitos dos preceitos posteriormente consagrados no texto constitucional.

O procedimento metodológico adotado baseou-se na estratégia de estudo de caso, com ênfase na reforma legislativa do RPPS de Itapiúna (CE) realizada em 2024. A seleção do caso justifica-se pela relevância e atualidade das medidas implementadas, que envolveram a aprovação da Lei Complementar nº 976/2024, responsável pela reforma previdenciária local, e da Lei Ordinária nº 973/2024, que instituiu o Plano de Amortização do Déficit Atuarial com vigência até 2049.

A coleta de dados foi realizada por meio da análise de documentos primários e fontes oficiais, como leis municipais, pareceres técnicos, relatórios atuariais, registros legislativos e instrumentos de planejamento orçamentário. Esses materiais foram submetidos à análise interpretativa, orientada pelos parâmetros da análise de conteúdo, conforme metodologia proposta por Bardin (2011).

Foram também considerados os aspectos políticos e institucionais que envolveram a tramitação e aprovação das normas em Itapiúna, incluindo a atuação técnica da Procuradoria Geral do Município, a articulação com os setores contábil e atuarial, e a realização de audiências públicas. Tais elementos forneceram subsídios adicionais para avaliar a capacidade de coordenação intersetorial, entendida como fator determinante para a viabilidade e eficácia das reformas empreendidas.

O estudo de caso foi empregado não apenas como ilustração empírica, mas como ferramenta de análise crítica, capaz de subsidiar a formulação de propostas replicáveis em outros municípios com desafios similares. A utilização de metodologia integrada possibilitou articular rigor teórico, respaldo normativo e análise prática, conferindo ao artigo densidade

técnica e relevância para o debate público sobre sustentabilidade previdenciária no contexto municipal brasileiro.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: BASES LEGAIS, SUSTENTABILIDADE E GOVERNANÇA DOS RPPS

2.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) possuem respaldo jurídico no artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), o qual autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem sistemas previdenciários próprios, voltados à garantia dos direitos de aposentadoria e pensão por morte aos servidores públicos titulares de cargos efetivos. Esses regimes são distintos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conferindo aos entes federativos autonomia administrativa e financeira, desde que observadas as exigências de equilíbrio financeiro e atuarial.

A Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (Brasil, 2019), introduziu significativas mudanças no sistema previdenciário nacional, impondo normas mais rigorosas à manutenção dos RPPS. Entre as principais determinações, destacam-se a obrigatoriedade de comprovação do equilíbrio atuarial, a fixação de alíquotas mínimas de contribuição, a criação de regimes complementares e a uniformização dos critérios de elegibilidade e de cálculo dos benefícios.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 132, de 2023 (Brasil, 2023a), ampliou as exigências normativas aplicáveis aos RPPS, reforçando a governança institucional, estabelecendo metas de resultado previdenciário e fortalecendo o papel da União na definição das normas gerais. Essa emenda também instituiu novas condicionantes para a manutenção dos regimes próprios, como a exigência de regularidade cadastral e o envio sistemático de avaliações atuariais.

No âmbito infraconstitucional, destaca-se a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (Brasil, 2000), que estabelece limites para as despesas com pessoal e impõe aos entes federativos a adoção de planejamento fiscal intergeracional, especialmente no que se refere às obrigações previdenciárias de longo prazo.

Complementarmente, a Portaria MTP nº 1.467, de 2022 (Brasil, 2022), definiu critérios técnicos obrigatórios para a realização das avaliações atuariais anuais, impondo o uso

de premissas fundamentadas, metodologias consistentes e o envio de informações ao Ministério da Previdência. O descumprimento dessas exigências pode resultar na suspensão da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP), o que compromete a capacidade de financiamento do ente federativo por meio de transferências voluntárias da União.

No plano local, destaca-se a iniciativa do Município de Itapiúna (CE), que, em conformidade com o arcabouço legal nacional, editou a Lei Municipal nº 973, de 12 de março de 2024, instituindo o Plano de Amortização do déficit atuarial do seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O artigo 1º da referida norma estabelece:

Fica determinado para amortização do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social de Itapiúna, o Plano de Amortização estabelecido pela Avaliação Atuarial 2023 para o período 2023 a 2054, alternativa 6, página nº 33, com as alíquotas patronais suplementares abaixo discriminadas.

As alíquotas suplementares fixadas foram: 2023 – 17,44%; 2024 – 16,01%; 2025 – 16,34%; 2026 – 33,36%; e de 2027 a 2052 – 62,52%.

Ainda conforme a norma, o artigo 2º esclarece:

As alíquotas patronais suplementares serão devidas pelo ente municipal, assim entendido a Prefeitura Municipal, e serão calculadas sobre o total da folha de pagamento que representa o total do salário de contribuição de todos os segurados ativos, além da contribuição patronal normal de 14,00%.

Complementarmente, a Lei Complementar nº 976, de 1º de abril de 2024, promoveu uma reforma substancial no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Itapiúna, atualizando seu marco normativo, redefinindo os critérios de concessão de benefícios, ajustando as regras de elegibilidade e ampliando os mecanismos de controle institucional.

Entre as principais inovações introduzidas pela referida norma, destacam-se:

(i) O artigo 67 estabeleceu a alíquota de contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas em 14% sobre a base de contribuição, em consonância com os percentuais adotados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

(ii) O artigo 8º passou a definir que os proventos de aposentadoria e as pensões devem ser calculados com base na média aritmética simples das remunerações utilizadas como base para as contribuições, observando os critérios estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019;

(iii) O artigo 81 instituiu o Conselho Municipal de Previdência como órgão colegiado de deliberação superior no âmbito da gestão do regime, especificando sua composição, competências e os requisitos técnicos mínimos exigidos para seus membros; e

(iv) O artigo 85 criou o Comitê de Investimentos, com natureza consultiva e técnica, incumbido de orientar a aplicação dos recursos do fundo previdenciário, de acordo com os princípios de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez.

Tais dispositivos normativos evidenciam o empenho institucional do Município de Itapiúna em alinhar sua legislação previdenciária às diretrizes constitucionais e infraconstitucionais, especialmente no tocante à responsabilidade fiscal, ao equilíbrio atuarial e à governança do sistema.

A articulação entre a Lei Complementar nº 976/2024 e a Lei Ordinária nº 973/2024 reforça o compromisso com a sustentabilidade do RPPS local, configurando um modelo de reestruturação normativa que pode ser replicado por outros entes subnacionais em contextos de similar vulnerabilidade. A experiência de Itapiúna confirma que, mesmo diante de restrições fiscais, é viável implementar reformas estruturantes com base em planejamento técnico, articulação institucional e observância rigorosa da legislação federal vigente.

2.2 SUSTENTABILIDADE ATUARIAL E FISCAL

A sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) depende da preservação do equilíbrio atuarial e fiscal ao longo do tempo. Esse equilíbrio pressupõe que as receitas arrecadadas, especialmente aquelas oriundas das contribuições dos servidores e do ente público, sejam suficientes para suportar as despesas futuras com aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários.

A Constituição da República, especialmente após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (Brasil, 2019), passou a exigir dos entes federativos a demonstração periódica de solvência atuarial como condição para a manutenção do regime próprio. O descumprimento dessa exigência pode acarretar sanções, como a suspensão da emissão da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP), impossibilitando o recebimento de transferências voluntárias da União e a celebração de convênios federais.

Nos municípios de pequeno porte, a manutenção desse equilíbrio apresenta desafios adicionais, decorrentes da limitação de receitas próprias, da informalidade do mercado de

trabalho, da baixa densidade contributiva e da elevada dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em muitos casos, os regimes operam com déficits estruturais provocados pela ausência de aportes suplementares, pela concessão indevida de benefícios e por falhas na gestão administrativa dos fundos previdenciários.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece diretrizes obrigatórias para assegurar a sustentabilidade fiscal dos RPPS, determinando que os entes públicos compatibilizem suas obrigações previdenciárias com os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. Essa compatibilização deve ocorrer por meio da inserção dos compromissos previdenciários nos principais instrumentos legais de gestão fiscal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O artigo 1º, §1º, da referida norma, estabelece:

Art. 1º. (...)

§1º — A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

O descumprimento das exigências legais referentes ao equilíbrio atuarial e à sustentabilidade dos RPPS pode configurar infração aos princípios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, acarretando sanções legais e responsabilização administrativa dos gestores públicos.

A Portaria MTP nº 1.467, de 2022 (Brasil, 2022), estabelece parâmetros técnicos obrigatórios para a elaboração das avaliações atuariais e dos planos de amortização dos déficits. Entre seus principais requisitos, destaca-se a necessidade de adoção de premissas econômicas condizentes com a realidade local e com as projeções de longo prazo, além da exigência de metodologia transparente, validação técnica e periodicidade anual dos estudos.

A sustentabilidade atuarial, conforme argumenta Diniz (2020), transcende o mero cálculo atuarial, envolvendo também a capacidade institucional e a responsabilidade política do ente federativo na condução das obrigações previdenciárias. Nesse mesmo sentido, Oliveira (2011) ressalta que a ausência de planejamento estratégico, a má gestão dos fundos e a fragilidade dos mecanismos de controle interno e externo são elementos que contribuem

decisivamente para o agravamento do desequilíbrio previdenciário, sobretudo em municípios com menor estrutura administrativa.

A lógica do equilíbrio atuarial fundamenta-se na compatibilização entre os compromissos previdenciários assumidos e a capacidade de financiamento ao longo do tempo. Entretanto, como observa Figueiredo (2020), mesmo no âmbito federal, o Regime Próprio da União apresenta inconsistências estruturais em seu plano de custeio, o que reforça a gravidade do cenário nos entes subnacionais de menor porte e capacidade contributiva. Tal constatação confirma o caráter sistêmico da crise dos RPPS e a necessidade de adoção de soluções normativas, técnicas e gerenciais articuladas e duradouras.

2.3 GOVERNANÇA PREVIDENCIÁRIA E CONTROLE

A governança representa um eixo estruturante para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). No contexto previdenciário, compreende um conjunto de práticas, estruturas e mecanismos voltados à gestão ética, técnica, participativa e responsável dos recursos e processos previdenciários.

De acordo com Vieira (2021), a governança previdenciária consiste no sistema pelo qual os RPPS são dirigidos, monitorados e responsabilizados, envolvendo a articulação entre a administração, os conselhos, os segurados e os órgãos de controle. A inexistência ou precariedade de estruturas formais de governança tem sido apontada como uma das principais causas de fragilidade institucional dos RPPS municipais. Segundo levantamento da Abipem (2022), mais de 60% dos regimes próprios analisados apresentavam deficiências significativas na composição e atuação dos conselhos deliberativos e fiscais. Em muitos casos, os conselhos funcionam com membros sem capacitação técnica, sem independência funcional ou acesso adequado a informações estratégicas.

Adicionalmente, a nomeação de dirigentes sem qualificação previdenciária, a ausência de planejamento estratégico e a inexistência de auditorias internas regulares são práticas que comprometem a integridade, a transparência e a eficiência da gestão previdenciária.

A legislação em vigor determina a instituição de conselhos paritários com representação de segurados e perfil técnico, além de exigir a certificação dos gestores e a implementação de mecanismos de integridade (compliance). A Portaria MTP nº 1.467/2022 (Brasil, 2022), nesse sentido, amplia as responsabilidades da governança, ao estabelecer a

obrigatoriedade de publicação de dados previdenciários em portais oficiais e de prestação de contas periódica ao Ministério da Previdência.

O controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, também deve ser concebido como parte integrante da governança dos RPPS, atuando de forma orientadora, pedagógica e preventiva. O fortalecimento do controle social, por meio da atuação qualificada dos conselhos e da transparência ativa, configura outro pilar fundamental para coibir práticas indevidas e assegurar a participação cidadã na gestão dos recursos públicos.

A governança previdenciária, todavia, não deve ser reduzida a um conjunto de exigências legais. Trata-se de uma cultura institucional que pressupõe atuação proativa dos gestores públicos na consolidação de um sistema previdenciário estável, transparente e orientado para resultados. Isso requer planejamento estratégico, corpo técnico qualificado e monitoramento contínuo de indicadores fiscais e atuariais.

No Município de Itapiúna, a Lei Complementar nº 976/2024 introduziu dispositivos voltados ao fortalecimento da governança do RPPS local, como a exigência de composição técnica dos conselhos e do comitê de investimentos, a previsão de seleção de membros mediante critérios objetivos e a imposição de certificação profissional. Tais disposições alinham a legislação municipal às boas práticas recomendadas pelos órgãos de controle e pelo Ministério da Previdência.

Entretanto, subsiste um desafio estrutural relacionado à base de arrecadação do regime. Nos últimos anos, o Município de Itapiúna recorreu, de forma recorrente, à contratação temporária de servidores por meio de processos seletivos simplificados para funções permanentes, notadamente nas áreas da educação, saúde e assistência social. Tais vínculos, por estarem submetidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS), não contribuem para o fundo previdenciário municipal, reduzindo a base contributiva do RPPS e comprometendo sua solvência de longo prazo.

Essa prática compromete o equilíbrio estrutural do regime, uma vez que reduz a quantidade de segurados ativos vinculados ao RPPS, aumentando a dependência de aportes extraordinários do Tesouro Municipal. Ainda que legal, essa política de pessoal enfraquece os princípios da previdência própria e evidencia a dissociação entre a política de recursos humanos e a política previdenciária local.

A legislação aprovada em 2024 busca mitigar essa fragilidade com a previsão de compensação atuarial e com a instituição do Plano de Amortização do Déficit Atuarial,

formalizado pela Lei nº 973/2024. Contudo, para que se alcance a sustentabilidade almejada, será imprescindível a valorização da carreira pública efetiva e a redução gradual dos vínculos precários, a fim de ampliar a base de contribuintes do regime próprio.

Além disso, é indispensável que os conselhos previdenciários e os comitês de investimentos exerçam suas funções com autonomia técnica e independência frente a interferências político-administrativas. O uso de tecnologias da informação, a divulgação sistemática de relatórios mensais de receitas e despesas, e a realização de reuniões públicas periódicas são medidas que reforçam a transparência e fortalecem a confiança dos segurados no sistema. Para tanto, a capacitação continuada dos membros desses órgãos é essencial, assegurando conhecimento técnico adequado para uma governança eficaz.

A governança, nesse contexto, deve ser entendida como elemento central da responsabilidade intergeracional. A gestão do RPPS não pode se limitar à solução de desequilíbrios imediatos, mas precisa garantir a viabilidade dos direitos previdenciários das futuras gerações, com segurança jurídica e sustentabilidade financeira. Essa perspectiva, parcialmente implementada em Itapiúna, demanda consolidação por meio de ações estruturantes, como a revalorização do serviço público, o fortalecimento das estruturas institucionais e o engajamento contínuo dos atores envolvidos na política previdenciária.

A experiência de Itapiúna evidencia que reformas legais representam apenas a etapa inicial de um processo mais amplo, que requer institucionalização de práticas republicanas permanentes. Nesse sentido, a governança previdenciária deixa de ser um conceito abstrato e passa a constituir um instrumento concreto de transformação institucional.

2.4 REFORMAS LEGISLATIVAS E SEUS IMPACTOS

As recentes reformas constitucionais e legais modificaram substancialmente o cenário dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). A Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019) determinou a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, estabeleceu novos critérios para a concessão de pensão por morte e instituiu a obrigatoriedade de comprovação de equilíbrio atuarial como condição para a manutenção do regime.

A Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023a), embora centrada na Reforma Tributária, também impacta os RPPS ao reconfigurar a distribuição das receitas públicas, o

que pode afetar diretamente a capacidade de financiamento previdenciário dos entes subnacionais, especialmente daqueles com maior fragilidade fiscal, como é o caso de diversos municípios.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) cumpre a função de sistematizar os princípios e deveres dos entes federativos no tocante à sustentabilidade dos RPPS. A referida norma estabelece que toda despesa previdenciária deve observar estritamente os instrumentos de planejamento público — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) — sob pena de comprometimento do equilíbrio das contas públicas (art. 1º, §1º). A LRF também determina que a gestão fiscal seja planejada, transparente e orientada à prevenção de riscos, inclusive aqueles decorrentes de déficits previdenciários.

O art. 4º da LRF reforça que as leis orçamentárias devem conter metas fiscais, identificação dos riscos previdenciários e respectivas medidas de correção, sendo obrigatória a inclusão de aportes atuariais e planos de equacionamento no demonstrativo de riscos fiscais e providências.

Por sua vez, o art. 5º, §2º, impõe que a peça orçamentária contemple todas as despesas obrigatórias, incluindo as contribuições patronais e os aportes definidos atuarialmente, vedando omissões deliberadas.

O descumprimento dessas exigências impossibilita, inclusive, a emissão da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP), uma vez que os critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência exigem a adimplência do ente com aportes, contribuições e planos de amortização devidamente aprovados em legislação local.

A partir da promulgação da EC nº 103/2019, a apresentação de plano de equacionamento passou a ser obrigatória, e sua ausência configura violação ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, sujeitando o ente federativo a sanções fiscais e à responsabilização de seus gestores perante os órgãos de controle.

De acordo com Almeida (2022), embora as reformas legislativas sejam necessárias, elas impõem aos municípios um grande desafio de adaptação, principalmente pela carência de estrutura técnica e jurídica. Mendes (2019) complementa ao afirmar que a crise dos fundos municipais é agravada pela dificuldade em internalizar as novas regras, o que acarreta insegurança jurídica e aumento do passivo previdenciário.

Dessa forma, tais reformas exigem dos municípios uma revisão profunda de suas legislações locais, com o devido alinhamento às novas determinações legais. A ausência de adaptação pode acarretar consequências severas, tais como a suspensão de transferências voluntárias, bloqueio de receitas, apontamentos pelos Tribunais de Contas e responsabilização dos gestores públicos.

A municipalidade de Itapiúna, no Estado do Ceará, destaca-se positivamente ao responder às reformas nacionais com a promulgação de dois importantes marcos legais: a Lei Complementar nº 976/2024 e a Lei Ordinária nº 973/2024. Esses diplomas normativos evidenciam a capacidade do ente local em internalizar as mudanças constitucionais e legais por meio de planejamento técnico e jurídico, antecipando-se às penalidades previstas para os RPPS em situação de desconformidade.

A Lei Complementar nº 976/2024 promoveu uma ampla revisão da estrutura previdenciária do Município de Itapiúna, atualizando os critérios para concessão de aposentadorias e pensões, redefinindo as alíquotas de contribuição dos servidores e do ente federativo, regulamentando a possibilidade de contribuições extraordinárias e fortalecendo a governança com a formalização de comitês e conselhos técnicos. A norma buscou alinhamento integral às diretrizes da EC nº 103/2019, bem como às exigências infralegais estabelecidas pela Portaria MTP nº 1.467/2022 e pela legislação orçamentária nacional, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Tal adequação evidencia o esforço institucional do município em aderir às políticas públicas federais voltadas à reestruturação e à sustentabilidade dos regimes próprios.

Entre os dispositivos mais relevantes da referida lei, destaca-se aquele que estabelece a submissão de segurados ativos, inativos e pensionistas a regras uniformizadas e contributivas, em observância aos princípios da paridade e do equilíbrio atuarial. A codificação dos direitos e deveres dos segurados também representa um avanço importante no tocante à segurança jurídica e à transparência da legislação local, promovendo maior previsibilidade na aplicação das normas.

A exigência de apresentação do Plano de Amortização do Déficit Atuarial como condição para a emissão da CRP está prevista no artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 9.717/1998, que disciplina os RPPS no Brasil. Essa obrigação é complementada por normas infralegais, como a Portaria MTP nº 1.467/2022, que define parâmetros técnicos para avaliações atuariais, critérios de cálculo e requisitos de compatibilidade financeira e atuarial dos planos.

A inexistência ou o descumprimento de um plano válido pode acarretar a suspensão da CRP, o que inviabiliza o recebimento de transferências voluntárias da União, a celebração de convênios e a contratação de operações de crédito com garantia federal.

Além disso, a compatibilização dos compromissos previdenciários com os instrumentos de planejamento e orçamento público — como o PPA, a LDO e a LOA — possui respaldo jurídico direto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O texto legal estabelece parâmetros objetivos para o planejamento de despesas obrigatórias e de longo prazo, incluindo os aportes de amortização atuarial dos RPPS. Dentre os dispositivos aplicáveis, destaca-se:

Art. 4º. (...)

§ 1º:

O plano plurianual conterá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Esse dispositivo determina que o PPA deve contemplar metas e objetivos de médio e longo prazo, incluindo despesas previdenciárias vinculadas ao custeio de benefícios futuros e ao equacionamento de déficits atuariais.

Art. 5º. (...)

§ 1º:

A lei de diretrizes orçamentárias disporá também sobre:

I – equilíbrio entre receitas e despesas;

II – critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada segundo os arts. 9º e 70;

III – normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Esse dispositivo reforça a necessidade de que a LDO inclua critérios objetivos para limitação de empenhos, o que protege despesas obrigatórias como as previdenciárias, evitando cortes arbitrários que possam comprometer o equilíbrio atuarial.

Art. 9º. (...)

§ 1º:

No caso de o montante das despesas obrigatórias de caráter continuado haver-se elevado nos dois últimos quadrimestres, acima da variação da receita corrente líquida, o Poder Executivo deverá adotar medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, respeitadas as disposições do § 2º do art. 17, de forma a evitar a geração de desequilíbrio fiscal.

Esse artigo estabelece que, em caso de frustração de receita, a limitação de empenho deverá preservar as despesas obrigatórias, entre as quais se incluem as contribuições patronais normais e suplementares ao RPPS. Tal medida visa assegurar que esses compromissos previdenciários não sejam interrompidos, mesmo em contextos de desequilíbrio fiscal.

Assim, a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS deve estar refletida em todas as fases do planejamento orçamentário do ente federativo, sob pena de caracterização de irregularidade fiscal e de responsabilização dos gestores públicos.

O artigo 4º da LRF também dispõe que as LDOs devem tratar do equilíbrio entre receitas e despesas, bem como dos critérios de limitação de empenho, do controle de custos e da avaliação de resultados, incluindo expressamente a análise da situação atuarial dos regimes próprios:

Art. 4º, inciso II, alínea "e":

As leis de diretrizes orçamentárias [...] incluirão: avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos.

O artigo 5º da mesma norma estabelece que o projeto de lei orçamentária anual (LOA) deve ser compatível com o plano plurianual (PPA), com a LDO e com a própria LRF, e conter anexo demonstrativo dessa compatibilidade, além da previsão das despesas com obrigações previdenciárias:

Art. 5º, caput:

O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar [...].

O artigo 9º, por sua vez, trata da obrigatoriedade de limitação de empenho e movimentação financeira quando a receita pública não for suficiente para cumprimento das metas fiscais. No entanto, determina a preservação das despesas obrigatórias, como as de natureza previdenciária:

Art. 9º, § 2º:

Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

Dessa forma, a exigência de inclusão do plano de amortização do déficit atuarial nos instrumentos de planejamento e orçamento público encontra respaldo direto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Essa legislação impõe aos entes federativos o dever de compatibilizar suas obrigações continuadas e de longo prazo — como

aquelas decorrentes dos RPPS — com o planejamento fiscal e orçamentário. Tal compatibilização deve ocorrer por meio da inserção expressa dessas despesas nos instrumentos formais de gestão pública: o PPA, a LDO e a LOA, conforme disciplinado nos artigos 4º, 5º e 9º da norma.

Ao estabelecer esse vínculo, a LRF busca assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, garantindo que as obrigações previdenciárias estejam adequadamente planejadas, financiadas e submetidas ao controle fiscal e social, condição essencial para a sustentabilidade do sistema previdenciário no longo prazo. É, portanto, correto afirmar que a LRF trata expressamente da obrigatoriedade de previsão orçamentária das despesas decorrentes dos compromissos previdenciários nos instrumentos de planejamento público, reforçando o princípio do equilíbrio atuarial como base para uma gestão previdenciária responsável.

A legislação local do Município de Itapiúna, por sua vez, incorporou esse entendimento ao prever, de forma expressa, a vinculação dos aportes definidos no plano de amortização às respectivas leis orçamentárias, além de estabelecer mecanismos de responsabilização administrativa e jurídica em caso de descumprimento. Essa previsão é essencial para assegurar que os compromissos atuariais sejam efetivamente cumpridos ao longo do tempo, promovendo previsibilidade e disciplina fiscal.

Além disso, a experiência de Itapiúna evidencia a importância da integração entre os setores jurídico, contábil, atuarial e político-administrativo, de modo a garantir que a legislação aprovada não permaneça apenas no plano normativo, mas seja aplicada com eficácia, acompanhada por instrumentos de controle e revisada conforme a evolução das necessidades do sistema.

Essa atuação coordenada contribui diretamente para o fortalecimento institucional do RPPS local e pode servir de modelo para outros municípios, sobretudo aqueles que enfrentam limitações técnicas e fiscais similares, mas que ainda não adotaram medidas de equacionamento atuarial ou revisão normativa.

O caso de Itapiúna também demonstra que a adoção de reformas estruturais no RPPS é viável, mesmo em contextos adversos, desde que haja liderança técnica qualificada, compromisso político e um ambiente institucional favorável à implementação de soluções de médio e longo prazo.

Dessa maneira, as reformas legislativas promovidas pelo município não apenas viabilizaram a continuidade do seu regime próprio de previdência, como também inauguraram um novo paradigma de governança previdenciária municipal, pautado na legalidade, na responsabilidade intergeracional e na eficiência da administração pública.

O exemplo de Itapiúna confirma que mudanças legislativas, quando conduzidas com base em diagnósticos atuariais consistentes, escuta social e rigor técnico, podem se consolidar como instrumentos eficazes de fortalecimento da previdência pública, assegurando proteção social aos servidores e equilíbrio fiscal ao ente federado.

A Emenda Constitucional nº 136/2025 (Brasil, 2025), mais recente marco normativo da previdência pública, reforçou e ampliou as obrigações dos entes federativos quanto à regularidade atuarial, à transparência e à governança dos RPPS. A emenda instituiu o Sistema Nacional de Governança Previdenciária, determinou a certificação obrigatória de conselheiros e dirigentes, e vinculou a emissão da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP) à observância de critérios técnicos mais rígidos, como a existência de plano de amortização válido e a publicação periódica de informações previdenciárias. Nesse sentido, a EC nº 136/2025 consolida e aprofunda os preceitos já delineados nas reformas anteriores, promovendo maior rigor no controle social, na responsabilização dos gestores e na exigência de sustentabilidade intergeracional. A experiência do Município de Itapiúna, que se antecipou à maioria dessas diretrizes com a edição das Leis Municipais nº 973/2024 e nº 976/2024, revela-se, portanto, exemplar, ao incorporar medidas que hoje são exigência constitucional para a manutenção de regimes previdenciários próprios em funcionamento regular.

2.5 ESTUDO DE CASO: REESTRUTURAÇÃO NORMATIVA DO RPPS NO MUNICÍPIO DE ITAPIÚNA – CE

O Município de Itapiúna, localizado no Estado do Ceará, protagonizou, no ano de 2024, um processo significativo de reestruturação normativa de seu Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com vistas ao alinhamento às exigências constitucionais, legais e infralegais da previdência pública brasileira. A experiência se consolidou com a promulgação de dois marcos legais fundamentais: a Lei Complementar nº 976, de 1º de abril de 2024, que promoveu a modernização da estrutura previdenciária municipal, e a Lei Ordinária nº 973, de 12 de março de 2024, responsável pela instituição formal do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, com vigência estabelecida até o exercício de 2049.

Ambas as proposições legislativas foram elaboradas e conduzidas com assessoramento técnico da Procuradoria-Geral do Município, com o propósito de garantir a plena conformidade do RPPS de Itapiúna com os parâmetros definidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019, bem como com as normas infralegais previstas na Portaria MTP nº 1.467/2022, que disciplina os critérios para as avaliações atuariais e para a estruturação dos planos de equacionamento do déficit.

A iniciativa também observou os fundamentos da responsabilidade fiscal, conforme previstos na Lei Complementar nº 101/2000, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de vinculação dos aportes previdenciários aos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), ao controle de riscos fiscais e à sustentabilidade de longo prazo das obrigações assumidas pelo ente federativo.

As normas superiores citadas estabelecem pilares estruturantes para a manutenção dos regimes próprios, como:

- (i) o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da Constituição Federal);
- (ii) a exigência de revisões atuariais periódicas e atualizadas;
- (iii) a previsão de contribuições suplementares em caso de insuficiência de recursos;

e

- (iv) a implementação de uma governança institucional qualificada e transparente.

Dessa forma, em consonância com as diretrizes constitucionais e legais, o Município de Itapiúna aprovou a Lei Complementar nº 976/2024, que, em seu art. 1º, dispõe:

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de Itapiúna passa a observar as disposições desta Lei Complementar, em consonância com as normas gerais estabelecidas pela União, conforme previsto na Constituição Federal, especialmente nos artigos 40, 149 e 202, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Esse dispositivo inaugura uma nova lógica de gestão previdenciária local, fundada na conformidade normativa, na responsabilidade intergeracional e na institucionalização de práticas sustentáveis de governança pública. A norma estabeleceu, entre outros avanços, a atualização das regras de concessão de aposentadorias e pensões, a redefinição das alíquotas contributivas ordinárias e extraordinárias, e a obrigatoriedade de certificação dos membros dos conselhos e comitês.

No mesmo sentido, a Lei nº 973/2024, em seu artigo 2º, estabelece:

Fica instituído o Plano de Amortização do Déficit Atuarial do RPPS de Itapiúna, com aportes financeiros escalonados até o exercício de 2049, conforme estudo atuarial aprovado e em conformidade com a Portaria MTP nº 1.467/2022 e a Lei Complementar nº 201/2023.

Além disso, o artigo 4º da mesma norma reforça a vinculação orçamentária:

Os valores referentes aos aportes previstos nesta lei deverão constar obrigatoriamente da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA), sendo de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo sua execução.

O artigo 7º ainda prevê sanções em caso de descumprimento:

O não cumprimento das obrigações constantes neste Plano sujeitará o ente federativo às penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), além de comunicação aos órgãos de controle e ao Ministério da Previdência.

A atuação legislativa do Município de Itapiúna, ao incorporar expressamente os fundamentos constitucionais e legais que regem os Regimes Próprios de Previdência Social, reflete uma política pública orientada pela responsabilidade fiscal, pela justiça intergeracional e pela segurança jurídica. A partir desse marco, os subtópicos seguintes detalham as inovações jurídicas e financeiras introduzidas pelas referidas leis municipais, com ênfase na adequação normativa do regime e na estruturação do respectivo plano de amortização atuarial.

2.5.1 LEI COMPLEMENTAR Nº 976/2024: REESTRUTURAÇÃO JURÍDICA E PREVIDENCIÁRIA

A Lei Complementar nº 976, sancionada em 1º de abril de 2024, promoveu uma ampla revisão do regime jurídico do RPPS do Município de Itapiúna. Seu principal objetivo foi compatibilizar a legislação municipal com os parâmetros constitucionais introduzidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019, além de alinhar-se à legislação infraconstitucional e às normativas federais em vigor.

Entre as principais inovações introduzidas pela norma, destacam-se:

(I) Revisão das alíquotas de contribuição de servidores ativos, inativos e pensionistas, respeitando os limites estabelecidos nacionalmente e equilibrando o fluxo financeiro do fundo previdenciário:



Art. 4º – A contribuição previdenciária dos servidores titulares de cargos efetivos do Município de Itapiúna será de 14% (quatorze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição, nos termos da legislação federal.

Art. 5º – Os aposentados e pensionistas contribuirão com 14% (quatorze por cento) sobre a parcela dos proventos que supere o limite do salário-mínimo nacional.

(II) Adequação dos critérios para aposentadoria e pensão, alinhando-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com foco no princípio do equilíbrio atuarial:

Art. 20 – Aplicam-se aos segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Itapiúna as normas de aposentadoria e pensão previstas na legislação federal aplicável aos RPPS.

Art. 21 – Os proventos das aposentadorias serão calculados com base na média aritmética simples de todas as remunerações que serviram de contribuição ao RPPS ou ao RGPS, conforme legislação vigente.

(III) Definição de novas regras de cálculo de benefícios, baseadas na média remuneratória, com limitação de acúmulo de proventos e pensões:

Art. 22 – É vedada a acumulação de mais de uma aposentadoria no âmbito do RPPS, ressalvadas as hipóteses constitucionalmente previstas, aplicando-se, no que couber, as vedações do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

(IV) Inclusão de dispositivos sobre contribuições extraordinárias, autorizadas para situações futuras de déficit atuarial:

Art. 13 – Poderão ser criadas contribuições extraordinárias, de caráter temporário, destinadas ao equacionamento de déficit atuarial comprovado em avaliação atuarial anual, observado o disposto na legislação federal.

(V) Fortalecimento da governança institucional, com estruturação do conselho previdenciário e comitê de investimentos conforme padrões técnicos exigidos pela legislação nacional:

Art. 45 – O Conselho Municipal de Previdência terá composição paritária entre representantes do Município e dos segurados, sendo órgão deliberativo e de fiscalização do RPPS.

Art. 48 – Fica instituído o Comitê de Investimentos, com competência para propor e acompanhar a execução da política de investimentos dos recursos do RPPS, conforme diretrizes estabelecidas em normativos federais.

(VI) Codificação dos direitos e deveres dos segurados, promovendo maior segurança jurídica e organização normativa ao sistema:

Art. 7º – São direitos dos segurados:

I – acesso às informações sobre sua situação previdenciária;

II – recebimento dos benefícios previstos nesta Lei;

III – participação em conselhos e comissões conforme regulamentação.

Art. 8º – São deveres dos segurados:

I – manter seus dados atualizados;

II – apresentar documentação comprobatória para concessão de benefícios;

III – colaborar com os órgãos de controle do RPPS quando requisitado.

O processo de tramitação da Lei Complementar nº 976/2024 foi marcado por ampla articulação institucional, envolvendo ativamente os setores técnico-contábil, atuarial e de controle interno. Destaca-se, ainda, a realização de audiência pública e a emissão de parecer jurídico devidamente fundamentado, o que conferiu legitimidade e segurança à proposta legislativa.

A promulgação da referida norma posiciona o Município de Itapiúna como referência entre os entes subnacionais que conseguiram superar limitações fiscais e técnicas por meio de planejamento legislativo eficiente. O caso demonstra que a governança previdenciária é possível mesmo em contextos de escassez de recursos, desde que amparada em fundamentos legais sólidos e na integração entre os diversos setores da administração pública.

2.5.2 LEI ORDINÁRIA Nº 973/2024: INSTITUIÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO ATUARIAL

A Lei Ordinária nº 973, sancionada em 12 de março de 2024, instituiu formalmente o Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município de Itapiúna, configurando uma medida essencial para o enfrentamento do passivo atuarial identificado nas avaliações técnicas mais recentes. A norma foi elaborada com fundamento nas diretrizes estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que exige o equilíbrio financeiro e atuarial, e pela Portaria MTP nº 1.467/2022, que regulamenta os critérios técnicos para a estruturação dos planos de amortização. Adicionalmente, sua implementação atende aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ao vincular a amortização dos passivos previdenciários aos instrumentos de planejamento orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, em consonância com os princípios da sustentabilidade fiscal e da responsabilidade na gestão pública.

Entre os elementos centrais do plano, destacam-se:

(I) Estabelecimento de aportes financeiros fixos e crescentes até o ano de 2049, devidamente compatibilizados com os instrumentos de planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA):

Art. 1º – Fica instituído o Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com vigência até o ano de 2049, com base no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial vigente.

Art. 3º – O aporte financeiro anual a ser repassado ao RPPS será fixado por lei específica de cada exercício, com valores definidos conforme cronograma apresentado no Anexo I desta Lei, e atualizado a cada avaliação atuarial anual.

(II) Vinculação orçamentária obrigatória, que impõe ao Poder Executivo a inclusão dos aportes na previsão de despesas anuais, sob pena de responsabilidade administrativa:

Art. 4º – O valor dos aportes anuais será incluído obrigatoriamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA), a fim de garantir a compatibilização com o planejamento fiscal do Município.

Parágrafo único – O descumprimento da obrigação de inclusão do aporte constitui infração administrativa, nos termos da legislação aplicável, sujeitando o gestor às sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

(III) Previsão de revisão periódica do plano com base em avaliações atuariais anuais, permitindo ajustes que reflitam alterações demográficas e financeiras:

Art. 6º – O Plano de Amortização poderá ser revisado anualmente com base em nova avaliação atuarial, visando ajustar os valores dos aportes e prazos à nova realidade financeira e demográfica do RPPS, desde que respeitado o equilíbrio atuarial.

(IV) Mecanismos de responsabilização dos gestores públicos em caso de descumprimento do plano, incluindo sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e no ordenamento previdenciário vigente:

Art. 7º – O descumprimento do cronograma de aportes, sem justificativa formal e sem deliberação do Conselho Previdenciário, acarretará a comunicação obrigatória aos seguintes órgãos: Ministério da Previdência, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Art. 8º – A omissão no cumprimento das obrigações previstas nesta Lei sujeita o gestor responsável às sanções administrativas, civis e penais, nos termos da legislação federal e estadual vigente.

O Plano de Amortização foi elaborado com base em estudo técnico atuarial atualizado e validado por consultoria especializada, assegurando sua viabilidade prática e conformidade legal. A norma instituiu, ainda, mecanismos de controle interno e externo,

como a atuação do Conselho Previdenciário e a previsão de comunicação obrigatória ao Ministério da Previdência e ao Ministério Público, em casos de inadimplemento reiterado.

A adoção do Plano de Amortização pelo Município de Itapiúna representa um marco institucional relevante, reforçando a compreensão de que o enfrentamento do déficit atuarial exige medidas normativas claras, planejamento de longo prazo e comprometimento político. Trata-se de uma iniciativa replicável por outros municípios que enfrentam desafios similares de solvência em seus regimes próprios de previdência social.

A instituição do Plano de Amortização Atuarial, por meio da Lei Ordinária nº 973/2024, configura um avanço significativo na gestão previdenciária municipal, ao consolidar um modelo normativo consistente, com previsibilidade financeira, vinculação obrigatória aos instrumentos de planejamento orçamentário e mecanismos efetivos de responsabilização dos gestores. O arcabouço jurídico adotado expressa o compromisso do ente federativo com a sustentabilidade intergeracional do RPPS, em consonância com os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal.

A experiência do Município de Itapiúna oferece, assim, um referencial técnico e normativo que pode orientar outros entes federativos na superação do déficit atuarial e na estruturação de soluções permanentes para o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social.

3. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 136/2025: TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA NA SUSTENTABILIDADE DOS RPPS

A Emenda Constitucional nº 136, promulgada em 9 de setembro de 2025, constitui um marco importante na consolidação da política pública de previdência própria no Brasil. Seu principal objetivo é reforçar os pilares da transparência, da fiscalização, do controle social e da regularidade atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), em resposta aos reiterados apontamentos dos órgãos de controle sobre deficiências estruturais e gerenciais que comprometem a sustentabilidade desses regimes.

A nova redação conferida ao art. 9º da Emenda Constitucional nº 103/2019 estabelece, de forma expressa, a obrigatoriedade da prestação de informações atualizadas, públicas e acessíveis sobre os RPPS, com ênfase na divulgação dos demonstrativos contábeis, atuariais e orçamentários. Além disso, impõe aos entes federativos a instituição de conselhos

deliberativos e comitês de investimentos qualificados, com representação paritária e obrigatoriedade de capacitação técnica, como condição para manutenção da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP).

Esse novo arcabouço normativo fortalece o papel da sociedade civil e dos órgãos de controle no acompanhamento da gestão previdenciária. A EC nº 136/2025 amplia a exigência de responsabilidade intergeracional, vinculando o cumprimento das metas atuariais ao planejamento de médio e longo prazo, por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Reforça-se, assim, o entendimento de que a solvência dos RPPS deve ser tratada como compromisso de Estado, e não apenas de governo.

A experiência do Município de Itapiúna, no Ceará, dialoga diretamente com as diretrizes da EC nº 136/2025. Antes mesmo da promulgação da emenda, o município já havia incorporado, por meio das Leis Municipais nº 973/2024 e nº 976/2024, dispositivos que anteciparam importantes exigências agora consolidadas no texto constitucional. Dentre essas medidas, destacam-se:

- (i) A criação de um Plano de Amortização Atuarial com cronograma escalonado até 2049, compatibilizado com o planejamento orçamentário municipal;
- (ii) A vinculação legal dos aportes financeiros ao PPA, LDO e LOA, com penalidades em caso de omissão;
- (iii) A estruturação de conselhos e comitês com composição paritária e exigência de qualificação técnica; e
- (iv) A obrigatoriedade de avaliações atuariais anuais e de revisão periódica do plano, conforme parâmetros federais.

Nesse sentido, a atuação de Itapiúna demonstra que a transparência, a governança técnica e a responsabilidade fiscal são práticas possíveis e replicáveis, mesmo em municípios com limitações estruturais. A adoção antecipada de medidas exigidas pela EC nº 136/2025 revela maturidade institucional e reforça o caráter pedagógico da norma, ao incentivar outros entes federativos a seguirem o mesmo caminho.

Em síntese, a Emenda Constitucional nº 136/2025 representa um avanço normativo relevante no enfrentamento da crise dos RPPS, ao consolidar obrigações que fortalecem o controle social, a integridade da gestão e a confiabilidade das projeções atuariais. Sua implementação efetiva dependerá, contudo, do comprometimento técnico, político e

administrativo dos gestores locais, bem como da atuação colaborativa entre União, estados e municípios. O caso de Itapiúna ilustra que essa convergência é possível e deve ser tratada como modelo a ser incentivado.

3.1 ALINHAMENTO DA EXPERIÊNCIA DE ITAPIÚNA COM OS PRECEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 136/2025

A experiência legislativa do Município de Itapiúna revela notável sintonia com os princípios e exigências instituídos pela Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025, especialmente no que se refere à promoção da transparência, à responsabilidade intergeracional e ao fortalecimento da governança previdenciária. Ainda que anteriores à promulgação da referida emenda, as Leis Municipais nº 973/2024 e nº 976/2024 já haviam incorporado diversas diretrizes que viriam a ser positivadas no novo texto constitucional.

Entre os pontos de convergência mais evidentes, destaca-se a adoção de um Plano de Amortização Atuarial com vigência até 2049, vinculado aos instrumentos de planejamento público (PPA, LDO e LOA). Essa medida representa um compromisso fiscal de longo prazo e responde diretamente à exigência de regularidade atuarial e adimplência reforçada pela EC nº 136/2025. A norma municipal também prevê mecanismos de responsabilização jurídica dos gestores, sanções administrativas pelo descumprimento dos aportes e obrigatoriedade de comunicação aos órgãos de controle, em consonância com os critérios atualizados para emissão e manutenção da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP).

Outro aspecto de alinhamento refere-se à governança institucional. A legislação de Itapiúna exige a certificação dos membros dos conselhos e comitês de investimentos do RPPS, antecipando-se à criação do Sistema Nacional de Governança Previdenciária, instituído pela EC nº 136/2025, que estabelece a obrigatoriedade de qualificação técnica dos dirigentes e conselheiros. Além disso, o ordenamento local já contempla obrigações de transparência ativa, com previsão legal de publicação periódica das informações previdenciárias e realização de audiências públicas, o que contribui diretamente para o fortalecimento do controle social — um dos eixos estruturantes da nova emenda constitucional.

Dessa forma, pode-se afirmar que o caso de Itapiúna materializa, na prática, o conjunto de boas práticas e diretrizes que a EC nº 136/2025 busca consolidar em nível nacional. A antecipação local a essas exigências evidencia não apenas um esforço institucional estruturado, mas também posiciona o município como referência em

conformidade normativa e inovação previdenciária. O exemplo de Itapiúna demonstra que, mesmo em contextos de restrição fiscal e limitação técnica, é possível alcançar avanços significativos na governança dos RPPS, desde que haja planejamento estratégico, articulação intersetorial e compromisso político com a sustentabilidade previdenciária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida permitiu uma análise aprofundada dos desafios estruturais, normativos e gerenciais enfrentados pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com ênfase nos municípios de pequeno e médio porte, como é o caso de Itapiúna, no Estado do Ceará. A partir da leitura crítica dos fundamentos constitucionais e legais aplicáveis, foram identificadas as principais causas da insustentabilidade desses regimes, dentre as quais se destacam o desequilíbrio atuarial acumulado, a fragilidade institucional, a ausência de planejamento de longo prazo e a utilização político-orçamentária dos fundos previdenciários.

O objetivo central deste estudo consistiu em examinar os obstáculos à sustentabilidade dos RPPS municipais, a partir do estudo de caso do Município de Itapiúna, tendo sido plenamente alcançado. A experiência concreta do ente federativo cearense, que em 2024 implementou uma reestruturação normativa abrangente por meio da Lei Complementar nº 976/2024 e da Lei Ordinária nº 973/2024, demonstra que é possível alinhar a gestão previdenciária aos parâmetros constitucionais, legais e atuariais, com base em diagnóstico técnico e governança intersetorial.

A Lei Complementar nº 976/2024 promoveu a modernização da estrutura previdenciária local, redefinindo os critérios de aposentadoria, pensão e alíquotas de contribuição, além de introduzir novos instrumentos de governança institucional. Por sua vez, a Lei Ordinária nº 973/2024, ao instituir o Plano de Amortização Atuarial com vigência até 2049, estabeleceu um mecanismo concreto de reequilíbrio fiscal, essencial à manutenção da regularidade previdenciária do município. Ambas as normas refletem a articulação entre os setores jurídico, contábil, atuarial e administrativo da gestão local, evidenciando a adoção de boas práticas de governança pública.

A eficácia dessas medidas, no entanto, está condicionada à continuidade das ações administrativas. A sustentabilidade previdenciária requer o cumprimento rigoroso dos aportes financeiros, a realização de avaliações atuariais anuais, a capacitação permanente dos

conselheiros e dirigentes e o monitoramento sistemático pelos órgãos de controle. Destaca-se, ainda, a obrigatoriedade da vinculação dos aportes aos instrumentos de planejamento público (PPA, LDO e LOA), em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que impõe a compatibilização entre obrigações previdenciárias e sustentabilidade orçamentária de médio e longo prazo.

A recente promulgação da Emenda Constitucional nº 136/2025 reforça a relevância da transparência, da governança qualificada e do controle social como pilares da sustentabilidade dos RPPS. Ao instituir exigências como a qualificação técnica dos conselheiros, a regularidade atuarial como critério para emissão da CRP e a criação do Sistema Nacional de Governança Previdenciária, a nova emenda fortalece os instrumentos de fiscalização e consolida a previdência pública como uma política intergeracional. Nesse sentido, a experiência de Itapiúna evidencia um alinhamento antecipado com os preceitos da EC nº 136/2025, demonstrando que é possível promover reformas estruturantes mesmo em contextos de restrição fiscal.

No plano nacional, as discussões sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 38/2023 e o Projeto de Lei nº 334/2023 indicam a busca por uma reestruturação sistêmica dos RPPS. No entanto, tais propostas ainda carecem de mecanismos eficazes de implementação nos municípios de menor porte, reforçando a necessidade de apoio técnico, indução normativa e disseminação de boas práticas por parte da União.

Constata-se que os déficits estruturais dos RPPS não decorrem apenas da insuficiência de receitas, mas, sobretudo, da fragilidade da gestão administrativa, da ausência de governança técnica e do déficit de controle social. A superação desse cenário exige um conjunto articulado de medidas estruturantes, como:

- (i) a constituição de consórcios intermunicipais previdenciários,
- (ii) a formação de conselhos deliberativos qualificados e autônomos,
- (iii) a implementação de planos de amortização auditáveis e juridicamente vinculantes,
- (iv) o uso intensivo de tecnologia para controle e simulação atuarial,
- (v) a capacitação continuada dos agentes públicos envolvidos, e
- (vi) o fortalecimento da atuação pedagógica e preventiva dos órgãos de controle externo.

A experiência de Itapiúna confirma que é viável adequar o sistema previdenciário municipal às exigências normativas, mesmo diante de limitações fiscais e estruturais. O êxito

da reforma local decorreu da combinação entre liderança técnica qualificada, compromisso político e engajamento institucional — elementos essenciais à consolidação da previdência como política pública permanente e estratégica.

Em síntese, os déficits dos RPPS não decorrem exclusivamente da escassez de recursos, mas da má gestão, da ausência de governança técnica e do enfraquecimento do controle social. A superação dessas fragilidades passa pela implementação de ações estruturantes, com foco na responsabilidade intergeracional e no fortalecimento da gestão pública.

Ademais, a promulgação da Emenda Constitucional nº 136/2025 fortaleceu institucionalmente a governança previdenciária, ao consolidar exigências de transparência, regularidade atuarial, qualificação técnica dos conselheiros e vinculação da gestão previdenciária à manutenção da Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP). Esse novo marco normativo reflete e legitima iniciativas já adotadas por municípios como Itapiúna, que se anteciparam às diretrizes constitucionais ao promover reformas alinhadas à sustentabilidade intergeracional e ao controle social.

A sustentabilidade dos RPPS dependerá, portanto, da consolidação de um pacto institucional orientado pelos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência, transparência e equidade entre as gerações. Sem essa base normativa e ética, os direitos previdenciários estarão comprometidos, colocando em risco a proteção social das gerações presentes e futuras de servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ABIPEM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS. **Estudos técnicos de previdência**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://abipem.org.br/publicacoes>. Acesso em: 25 nov. 2024.

ALMEIDA, L. A. Governança e transparência nos Regimes Próprios de Previdência Social: desafios e perspectivas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 26, n. 2, p. 135–150, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v26n2p135-150>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.** Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 7 de dezembro de 2023.** Modifica o sistema tributário nacional e impacta os RPPS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025.** Altera dispositivos da Constituição Federal para reforçar a governança, a transparência, o controle social e a regularidade atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 set. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc136.htm. Acesso em: 11 dez. 2025

BRASIL. **Portaria MTP nº 1.467, de 22 de dezembro de 2022.** Estabelece parâmetros para avaliação atuarial e planos de amortização dos RPPS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mtp-n-1.467-de-22-de-dezembro-de-2022-450373351>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência própria e problemas: relatório técnico do biênio 2023–2024.** Brasília: Ministério da Previdência Social, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia>. Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Diretoria de Previdência. **Previdência própria e problemas: panorama dos regimes próprios de previdência social – biênio 2023-2024.** Brasília: MTP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia>. Acesso em: 06 dez. 2025.

DINIZ, A. R. **Sustentabilidade dos regimes previdenciários municipais: entraves e soluções.** 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

FIGUEIREDO, R. S. **Ensaio a respeito da fragilidade do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social da União.** [S.l.]: [s.n.], 2020.



ITAPIÚNA (CE). **Lei nº 973, de 12 de março de 2024**. Estabelece o plano de amortização para recomposição atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Itapiúna. Diário Oficial do Município, Itapiúna, 2024a.

ITAPIÚNA (CE). **Lei Complementar nº 976, de 1º de abril de 2024**. Modifica o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Itapiúna. Diário Oficial do Município, Itapiúna, 2024b.

MENDES, K. D. S. A crise dos fundos municipais de previdência: causas e consequências. **Revista de Direito Financeiro**, v. 53, n. 2, p. 67–84, 2019.

OLIVEIRA, R. S. Gestão e desafios dos RPPS nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 689–712, 2011.

VIEIRA, M. F. Governança e integridade nos regimes próprios de previdência social. **Cadernos de Gestão Pública, Brasília**, v. 10, n. 1, p. 75–93, 2021.