



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS PREVIDENCIÁRIOS

PARECER n. 00071/2025/CONJUR-MPS/CGU/AGU

NUP: 10133.000003/2025-58

INTERESSADOS: REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

ASSUNTOS: CONTRIBUIÇÕES SUPLEMENTARES - INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

EMENTA:

DIREITO CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REGIMES DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO-ATUARIAL. INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS. CONTRIBUIÇÕES SUPLEMENTARES. CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL.

I. O STF, ao estabelecer que a obrigação financeira do ente público patronal para cobertura de eventuais insuficiências persiste mesmo após a extinção do crédito tributário, nada mais faz do que reafirmar a distinção entre as obrigações: uma de natureza tributária e outra de natureza financeira.

II. Enquanto a obrigação tributária (contribuições normais) se destina ao custeio ordinário por meio da arrecadação de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, a obrigação de natureza financeira refere-se ao encargo legal (contribuições suplementares) imposto aos entes federativos para a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

III. O surgimento de insuficiências financeiras nos regimes previdenciários decorre do próprio princípio constitucional do equilíbrio financeiro-actuarial desses regimes. Esse princípio traduz a exigência constitucional de que os regimes previdenciários operem como sistemas tecnicamente planejados, nos quais as contribuições e demais aportes sejam suficientes para custear os benefícios previdenciários não apenas no presente, mas também no futuro, levando em conta a dinâmica demográfica, a expectativa de vida e outras variáveis atuariais relevantes.

IV. Os aportes do ente federativo (contribuições suplementares), destinados ao plano de equacionamento do déficit financeiro ou actuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, não se sujeitam à anterioridade nonagesimal (princípio da noventena) em razão de não possuir qualificação de obrigação tributária mas sim financeira.

Senhor Consultor Jurídico,

1. RELATÓRIO

1. A Secretaria de Regime Próprio e Complementar encaminhou consulta para análise e manifestação jurídica sobre os argumentos apresentados na Nota Técnica SEI nº 9/2025/MPS. O assunto principal da referida Nota pode ser assim resumido por meio de sua introdução:

18. Esta Nota Técnica tem por objeto a questão de saber se os aportes do ente federativo, destinados ao plano de equacionamento do déficit actuarial dos Regimes Próprios de Previdência

Social –RPPS, devem se sujeitar à anterioridade nonagesimal (princípio da noventena). Ou seja, se a eles se aplica a limitação constitucional ao poder de tributar prevista no art. 150, inciso III, alínea c, como regra geral, bem como no art. 195, § 6º, da Constituição Federal, no que concerne às contribuições para financiamento da seguridade social, sendo que ambos vedam a cobrança de tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

2. É o relatório, em breve síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

3. Inicialmente, é importante esclarecer que a manifestação desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social se limita aos aspectos jurídicos da demanda. Portanto, não cabe a esta consultoria avaliar a conveniência e oportunidade dos atos administrativos, nem analisar os aspectos técnicos, conforme orientação do enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (g.n.)

4. O objetivo deste parecer jurídico é analisar a viabilidade das conclusões apresentadas na Nota Técnica supracitada. Consequentemente, verifica-se se essa manifestação técnica diverge ou apresenta antagonismo em relação ao objeto jurídico constante no Parecer nº 21/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, emitido pela Consultoria-Geral da União – CGU. O referido parecer está redigido com a seguinte ementa:

EMENTA: TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. NATUREZA JURÍDICA DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS PELOS ENTES FEDERATIVOS PARA REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. Interpretação do artigo 149, "caput" e § 1º e do artigo 40, "caput" e § 12, todos da Constituição da República. Segundo "Decisum" do STF, a contribuição patronal para o regime previdenciário do setor público também tem natureza tributária. Mesmo ocorrendo a extinção do crédito tributário pela confusão, perdura a obrigação do ente público patronal de honrar a sua obrigação financeira pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo Regime Próprio de Previdência Social, em face da necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, ex vi do "caput" do artigo 40 da Constituição Federal e do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

5. Devem ser feitas algumas observações preliminares quanto à aplicação do entendimento jurídico exposto. Primeiramente, cumpre ressaltar que a manifestação em questão refere-se à contribuição normal^[1] ou regular do ente federativo ao regime previdenciário próprio de seus servidores. Dessa forma, conforme estabelecido no parecer da Consultoria-Geral da União e em consonância com precedentes do Supremo Tribunal Federal, tais contribuições possuem natureza tributária.

6. Como consequência lógica do reconhecimento da natureza tributárias das contribuições normais, aplica-se a regra constitucional da anterioridade nonagesimal, também conhecida como "noventena". No âmbito tributário, esse princípio tem como objetivo primordial evitar que o contribuinte (segurado) seja surpreendido por novas obrigações fiscais ou aumentos na carga tributária sem tempo hábil para adaptação, assegurando que pessoas físicas e jurídicas disponham de prazo suficiente para ajustar seus orçamentos, fluxos de caixa e planejamentos financeiros.

7. Pode-se afirmar que a jurisprudência constitucional foi fortalecida com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4859, de 2023. A seguir, destaca-se um trecho do referido precedente jurisdicional:

13. Se o sistema previdenciário está deficitário, é dever do Estado destinar-lhe recursos para assegurar que os benefícios sejam pagos. Esse é o modo de funcionamento do regime de repartição simples, em que não há o acúmulo de reservas ao longo da vida ativa do indivíduo para custear a sua aposentadoria e pensão no futuro. A ótica solidária do regime de repartição simples (CF, art. 40, caput) impõe não só que uns segurados financiem as prestações de outros, mas **também que o**

Estado, responsável pelo gerenciamento de todo o sistema, responda por eventuais insuficiências. E, ao falar-se em Estado, não há por que se considerar apenas o Poder Executivo se o regime próprio de previdência social é único para todo o ente federado, compreendendo não só os servidores titulares de cargo efetivo daquele poder, mas também os servidores e membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas. (destaquei)

8. Todavia, ao analisar a segunda parte da ementa supracitada, verifica-se que esta converge com a tese sustentada no parecer técnico da consultante. Na verdade, o desfecho da referida ementa consiste em uma adaptação de dispositivo da MTP nº 1.467, de 2022, conforme se observa a seguir:

Art. 7º O RPPS terá caráter contributivo e solidário, observada a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial e o seguinte:

(...)

§ 5º Extinta a obrigação tributária do ente federativo pela decadência ou prescrição ou, quando delegada a capacidade tributária, pela confusão, permanece a obrigação financeira do ente de respeitar a destinação dos respectivos valores ao RPPS, continuando exigíveis as contribuições e aportes previstos, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal.

9. Por decorrência lógico-jurídica, a extinção do crédito tributário implica a própria dissolução da obrigação tributária que lhe servia de fundamento.

[2]. O STF, ao estabelecer que a obrigação financeira do ente público patronal para cobertura de eventuais insuficiências persiste mesmo após a extinção do crédito tributário, nada mais faz do que reafirmar a distinção entre as obrigações: uma de natureza tributária e outra de natureza financeira.

10. A própria Lei nº 9.717 de 1998 (Lei Orgânica dos Regimes Previdenciários Próprios) é enfática ao dispor:

Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004)

§ 1º 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. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004) (destaquei)

11. Até este ponto, podem ser identificados dois tipos de obrigação legal: uma de natureza tributária e outra de natureza financeira. O dispositivo legal mencionado trata do segundo tipo, ou seja, das obrigações de natureza financeira.

12. Enquanto a obrigação tributária (contribuições normais) se destina ao custeio ordinário por meio da arrecadação de recursos para o pagamento de benefícios previdenciários, a obrigação de natureza financeira refere-se ao encargo legal (contribuições suplementares) imposto aos entes federativos para a cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

13. O surgimento de insuficiências financeiras nos regimes previdenciários decorre do próprio princípio constitucional [3] do equilíbrio financeiro-atuarial desses regimes. Esse princípio traduz a exigência constitucional de que os regimes previdenciários operem como sistemas tecnicamente planejados, nos quais as contribuições e demais aportes sejam suficientes para custear os benefícios previdenciários não apenas no presente, mas também no futuro, levando em conta a dinâmica demográfica, a expectativa de vida e outras variáveis atuariais relevantes.

14. Nesse sentido, a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, assim conceitua o equilíbrio financeiro-atuarial:

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

(...)

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;

15. Conforme se depreende do exposto, **a contrário senso** do equilíbrio financeiro-atuarial, o seu desequilíbrio gera distorções na estrutura do regime previdenciário, resultando em efeitos nefastos, como a insolvência e a iliquidez dos planos previdenciários do regime próprio.

16. Ora, tendo as contribuições destinadas à correção de tais desequilíbrios uma finalidade específica, não podem ser confundidas com as contribuições normais destinadas ao custeio do plano. Por conseguinte, a portaria supracitada também apresenta a definição dessas contribuições "suplementares":

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;

17. De acordo com a definição normativa acima, as contribuições suplementares não se incluem nas contribuições normais e, por determinação legal, são de competência exclusiva do ente federativo instituidor do regime previdenciário para seus servidores ocupantes de cargo efetivo.

18. Os fatos geradores dos desequilíbrios financeiros-atuariais decorrem, em regra, de eventos exógenos ao próprio custeio do regime previdenciário. Como exemplo, pode-se citar o denominado "**serviço passado**", uma anomalia que, em geral, refere-se ao período de trabalho dos servidores públicos anterior à criação ou reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), durante o qual não houve contribuição previdenciária adequada ou suficiente para a constituição de reservas matemáticas. Trata-se de um passivo previdenciário decorrente da incorporação de tempo de serviço sem a correspondente fonte de custeio à época em que foi prestado.

19. No evento desequilibrante denominado "déficit", seja ele financeiro ou atuarial, ocorre um descasamento entre o valor presente dos compromissos futuros (pagamento de benefícios) e o valor presente dos ativos do regime e das contribuições futuras. Neste cenário, quando os compromissos assumidos superam os recursos disponíveis nos planos previdenciários, impõe-se a obrigatoriedade de equacionamento do déficit, com o intuito de restaurar o equilíbrio anterior do plano de benefícios.

20. No que tange à expressão normativa "outras finalidades", decorrente da exclusão lógica dos eventos "serviço passado" e "déficit atuarial", podemos perceber a preocupação do legislador em permitir que outros eventos exógenos e imprevistos sejam contemplados pela norma. Exemplificando, conforme a prática na administração de regimes previdenciários, "outras finalidades" podem incluir: a incorporação de novos grupos de servidores ao regime, alterações na estrutura de benefícios que aumentem os compromissos futuros, modificações nos parâmetros atuariais (como tábuas de mortalidade ou invalidez), compensação por perdas de investimentos, entre outros eventos semelhantes.

21. Todas as categorias mencionadas representam necessidades de custeio calculadas atuarialmente, que não estão abrangidas pelas contribuições normais (ordinárias), e demandam aportes adicionais do ente federativo para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

22. No caso em questão, consta um plano de amortização (seq. 1) aprovado pelo ente instituidor do regime previdenciário próprio. Como se pode observar, o ente público compromete-se, legalmente, a efetuar as contribuições suplementares com o objetivo de equacionar o déficit. O caráter dessas obrigações é, de forma inequívoca, de natureza financeira.

23. Em suma, os aportes do ente federativo (contribuições suplementares), destinados ao plano de equacionamento do déficit financeiro ou atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social –RPPS, não se sujeitam à anterioridade nonagesimal (princípio da noventena) em razão de não possuir qualificação de obrigação tributária mas sim financeira.

3. CONCLUSÃO

24. Diante do exposto e no âmbito das competências atribuídas a esta Coordenação Jurídica de Assuntos Previdenciários (CAP/CONJUR/MPS), conclui-se que os argumentos apresentados na Nota em questão são pertinentes e estão em consonância com o entendimento desta Consultoria Jurídica.

25. Considerando as conclusões apresentadas neste parecer, caso seja aprovado, os autos deverão ser devolvidos à consultante para que esta tome conhecimento e adote as providências que julgar pertinentes.

À consideração superior.

ADRIANO CARDOSO HENRIQUE

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 10133000003202558 e da chave de acesso fd65509d

Notas

1. [^] *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; (PORTARIA MTP Nº 1.467, DE 02 DE JUNHO DE 2022)*
2. [^] *Art. 113. A obrigação tributária é principal ou acessória. § 1º A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente. (Código Tributário Nacional - CTN)*
3. [^] *Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.** (Constituição Federal) (destaquei)*



Documento assinado eletronicamente por ADRIANO CARDOSO HENRIQUE, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1864308233 e chave de acesso fd65509d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO CARDOSO HENRIQUE, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 24-02-2025 18:32. Número de Série: 47881695440192714389561465678. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
