



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

PARECER Nº 00365/2026/CONJUR-MPS/CGU/AGU

NUP: 10133.000003/2025-58

INTERESSADOS: REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

ASSUNTOS: CONTRIBUIÇÕES SUPLEMENTARES

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. EQUACIONAMENTO DE DÉFICIT ATUARIAL. CONTRIBUIÇÕES SUPLEMENTARES E APORTES. NATUREZA FINANCEIRA. FORMA NORMATIVA PARA INSTITUIÇÃO E ALTERAÇÃO. DELEGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO POR CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, LEI ORGÂNICA MUNICIPAL OU LEI LOCAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA CONSULTIVA FEDERAL.

I. A natureza financeira, e não tributária, das contribuições suplementares e dos aportes financeiros destinados ao equacionamento do déficit atuarial dos RPPS, já reconhecida por esta Consultoria Jurídica, afasta a reserva de lei tributária, mas não dispensa, por si só, fundamento normativo idôneo para sua instituição, permanecendo tais obrigações sujeitas à regra geral de indelegabilidade de atribuições legislativas ao Poder Executivo, decorrente do art. 2º da Constituição Federal.

II. A delegação ao Poder Executivo, veiculada por Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal ou lei local, para fixação ou alteração de alíquotas suplementares e aportes financeiros, é juridicamente válida quando presentes, cumulativamente, parâmetros objetivos fixados na norma delegante e vinculação da atuação regulamentar a critério técnico-atuarial, sem margem de discricionariedade política sobre a instituição da obrigação.

III. Presentes tais requisitos, a alteração periódica de alíquotas e aportes, decorrente de avaliação atuarial anual, pode ser veiculada por decreto, sendo dispensável a edição de nova lei formal a cada ajuste técnico. No caso de ausência de tais requisitos, exige-se lei em sentido formal do respectivo ente federativo.

IV. A competência consultiva desta Advocacia-Geral da União circunscreve-se ao âmbito da Administração Pública federal, não competindo a este órgão aferir a validade de normas de organização de outros entes federativos, tampouco dos atos infralegais editados com fundamento nelas, cabendo à orientação ora firmada caráter interpretativo geral.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata o presente processo de consulta em abstrato formulada por meio da Nota Técnica SEI nº 900/2026/MPS (seq. 9), por meio da qual a área técnica solicita manifestação desta Consultoria Jurídica acerca da forma normativa necessária para a fixação e a alteração de contribuições suplementares e de aportes destinados ao equacionamento do déficit atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

2. Segundo consta na Nota Técnica SEI nº 900/2026/MPS, a controvérsia foi suscitada em razão da existência de entes federativos cujas Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais ou legislação local preveem autorização expressa para que o Poder Executivo estabeleça ou altere, mediante decreto, aspectos relacionados ao plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, notadamente percentuais de alíquotas suplementares ou valores de aportes.

3. A área técnica destaca que o art. 55 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, admite expressamente duas modalidades de financiamento do plano de amortização, quais sejam, contribuições suplementares calculadas mediante alíquotas e aportes financeiros, sem contudo especificar a espécie normativa exigida para sua instituição ou alteração.

4. Aponta-se, ainda, que o Parecer nº 00071/2025/CONJUR-MPS/CGU/AGU (seq. 5) já enfrentou questão correlata, ao reconhecer a natureza financeira, e não tributária, das contribuições suplementares e dos aportes destinados ao equacionamento de insuficiências financeiras e atuariais dos RPPS, afastando, por consequência, a incidência do princípio da anterioridade nonagesimal. Ressalva-se, todavia, que aquela manifestação não enfrentou a questão específica da forma normativa exigida para a instituição ou alteração dessas obrigações, tema que permanece em aberto e que ora se submete a exame.

5. Diante desse quadro, requer a área técnica manifestação desta Consultoria Jurídica acerca da suficiência de autorização normativa local, prevista em Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal ou lei local, para fundamentar a atuação regulamentar do Poder Executivo, bem como sobre a necessidade, ou não, de edição de nova lei em sentido formal a cada alteração de alíquotas ou aportes decorrente das avaliações atuariais anuais.

6. É o relatório, em breve síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Delimitação da atuação consultiva

7. 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.)

8. Firmados esses marcos, passa-se ao exame jurídico da matéria.

2.2 Da Estrutura Financeira das Contribuições Suplementares e dos Aportes: Premissa já Consolidada

9. Consoante já assentado no Parecer nº 00071/2025/CONJUR-MPS/CGU/AGU, as contribuições suplementares e os aportes destinados à cobertura de insuficiências financeiras ou atuariais dos RPPS não possuem natureza tributária, distinguindo-se das contribuições previdenciárias ordinárias destinadas ao custeio normal do regime. Trata-se de obrigações de natureza financeira, decorrentes diretamente do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, a que se vincula o ente federativo mantenedor do respectivo regime próprio.

10. Essa qualificação jurídica, por afastar a incidência da reserva de lei tributária e da anterioridade nonagesimal, poderia sugerir, à primeira vista, maior liberdade normativa ao administrador para a definição dos parâmetros dessas obrigações. Tal inferência, contudo, não se sustenta em toda a sua extensão. A ausência de natureza tributária afasta um específico regime de reserva legal, o tributário, mas não afasta, por si só, a incidência do regime geral de reserva de lei que decorre da separação de poderes, tema a que se dedicam os itens seguintes.

2.3 Da Regra Geral de Indelegabilidade de Atribuições Legislativas e de sua Excepcionalidade

11. A estrutura constitucional brasileira, fundada na separação e independência dos Poderes (art. 2º, CF), tem como regra a indelegabilidade das atribuições próprias de cada Poder. A delegação de função legislativa ao Poder Executivo constitui exceção, somente se legitimando quando expressamente autorizada pela própria ordem jurídica e circunscrita a hipóteses e limites bem definidos.

12. Nesse sentido, é significativo observar que, mesmo na categoria jurídica da lei delegada, mecanismo expressamente previsto pela Constituição Federal como forma de transferência, ao Presidente da República, de função tipicamente legislativa (art. 68, CF), o constituinte excluiu de seu objeto os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos (art. 68, § 1º, III, CF). Se nem mesmo o instrumento constitucionalmente vocacionado à delegação legislativa pode versar sobre matéria orçamentário-financeira, há reforço argumentativo relevante para se sustentar que autorização genérica, desprovida de parâmetros objetivos, tampouco seria suficiente para que o Poder Executivo, por decreto, institísse obrigação financeira com efeito direto e substancial sobre o orçamento do ente federativo.

13. Não se ignora, de outro lado, a autonomia federativa reconhecida a Estados, Distrito Federal e Municípios para organizar e gerir seus próprios regimes próprios de previdência social, nos termos das normas gerais fixadas pela União (art. 149, § 1º, CF, c/c art. 9º-A da Lei nº 9.717, de 1998, e regulamentação da Portaria MTP nº 1.467, de 2022). Essa autonomia

legítima que cada ente, no exercício de sua competência constitucional, estruture, por meio de sua própria Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, a forma de equacionamento de seu déficit atuarial, inclusive quanto ao grau de participação do respectivo Poder Executivo nessa tarefa.

14. A conciliação entre a regra geral de indelegabilidade e a autonomia federativa reconhecida em matéria previdenciária não se resolve, contudo, por presunção de validade de qualquer autorização normativa local, tampouco por presunção de invalidez de toda e qualquer delegação. Impõe-se, isto sim, a identificação de critério jurídico objetivo apto a distinguir a delegação válida da delegação inválida.

2.4 Dos Requisitos para a Validade da Delegação ao Poder Executivo

15. Do exposto nos itens anteriores, extraem-se dois requisitos que devem estar cumulativamente presentes para que a delegação, por Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal ou lei local, ao Poder Executivo, para fixação ou alteração de alíquotas suplementares e aportes destinados ao equacionamento do déficit atuarial dos RPPS, seja considerada juridicamente válida.

16. O primeiro requisito diz respeito à existência de parâmetros objetivos na própria norma delegante. Exige-se que a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal ou a lei local fixe, ela própria, os elementos essenciais da obrigação a ser regulamentada, notadamente o teto máximo de alíquota ou critério objetivo equivalente de contenção, a hipótese de incidência da competência regulamentar, consistente na existência de déficit atuarial apurado em avaliação técnica, os sujeitos passivos da obrigação e, na medida do possível, baliza temporal para o respectivo plano de amortização. Autorização genérica e em branco, que se limite a atribuir ao Poder Executivo a competência para "regulamentar a matéria", sem tais parâmetros, não satisfaz esse requisito, porquanto transforma o decreto no próprio locus da decisão substantiva sobre a instituição da obrigação, o que caracteriza delegação inválida por afronta ao princípio da indelegabilidade.

17. O segundo requisito refere-se à vinculação técnico-atuarial da atuação regulamentar. A atuação do Poder Executivo deve se limitar à quantificação de parâmetro já fixado na norma delegante, com base em critério técnico determinado pela avaliação atuarial anual do regime, sem que subsista margem de discricionariedade política. Quanto mais vinculada à técnica atuarial e menos discricionária for a atuação do decreto, mais este se aproxima de ato de execução regulamentar legítima. Inversamente, quanto maior o espaço de escolha política deixado ao Executivo, mais a hipótese se aproxima de instituição de obrigação nova, a exigir lei em sentido formal do respectivo ente federativo.

18. Cumpre destacar ainda que a mera existência de impacto orçamentário-financeiro decorrente da alteração de alíquota não é, isoladamente, critério suficiente para se concluir pela invalidade da delegação. Há atos infralegais que, mesmo com repercussão orçamentária relevante, são validamente veiculados por decreto, justamente porque a decisão política de gerar a despesa já foi tomada, em momento anterior, pelo órgão legislativo competente, restando ao Poder Executivo apenas a quantificação de parâmetro técnico dentro de moldura legal preexistente. O critério decisivo, portanto, não é a existência de impacto orçamentário, mas a presença cumulativa dos dois requisitos delineados nos itens 16 e 17 supra.

19. Da aplicação desses critérios decorre resposta direta à questão formulada pela área técnica quanto à necessidade de nova lei formal a cada alteração de alíquotas ou aportes decorrente de avaliação atuarial anual. Presentes os dois requisitos, a saber, parâmetros objetivos fixados na norma delegante e vinculação da atuação do decreto a critério técnico-atuarial, a alteração periódica desses parâmetros pode ser realizada por decreto, sendo dispensável a edição de nova lei formal a cada ajuste. A exigência de lei formal para cada alteração, nessas condições, representaria ônus procedimental desproporcional e destituído de fundamento jurídico, uma vez que a decisão substantiva sobre a instituição da obrigação já foi tomada pelo órgão legislativo competente ao editar a norma delegante.

20. Ausentes os requisitos jurídicos estruturais, seja porque a norma delegante não fixou parâmetros objetivos suficientes, seja porque a atuação do decreto extrapola a quantificação técnica para adentrar espaço de discricionariedade política sobre a instituição da obrigação, ou ainda sobre aspectos essenciais desta não contemplados pela norma delegante, a instituição ou a alteração substancial da contribuição suplementar ou do aporte dependerá de lei em sentido formal do respectivo ente federativo, sob pena de violação ao princípio da indelegabilidade de atribuições legislativas decorrente do art. 2º da Constituição Federal.

2.5 Da Delimitação Institucional da Manifestação

21. Registra-se que a aferição concreta do cumprimento dos requisitos delineados nos itens 16 e 17 supra dependerá, em cada caso, do exame do desenho normativo específico adotado pela Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal ou lei local de cada ente federativo. Impõe-se, contudo, ressalva de ordem institucional: a competência consultiva desta Advocacia-Geral da União circunscreve-se ao âmbito da Administração Pública federal, não competindo a este órgão emitir juízo de validade sobre normas de organização de outros entes federativos, tampouco sobre atos infralegais editados com fundamento nelas.

22. A orientação jurídica ora firmada tem caráter interpretativo geral, apto a subsidiar a atuação da área técnica no diálogo institucional com os entes federativos, sem que disso resulte, para esta Consultoria Jurídica ou mesmo para a área técnica, atribuição de aferir a juridicidade de cada Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal ou lei local, individualmente

considerada, sob pena de indevida extensão da competência consultiva federal a matéria que compete aos órgãos próprios de cada ente federativo.

3. CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, e no âmbito das competências atribuídas a esta Coordenação de Assuntos Previdenciários (CAP/CONJUR-MPS/CGU/AGU), conclui-se que:

a) as contribuições suplementares e os aportes destinados ao equacionamento do déficit atuarial dos RPPS, conquanto já reconhecidos como obrigações de natureza financeira e não tributária, permanecem sujeitos à regra geral de indelegabilidade de atribuições legislativas ao Poder Executivo, decorrente do art. 2º da Constituição Federal;

b) a delegação ao Poder Executivo, veiculada por Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal ou lei local, para fixação ou alteração de alíquotas de contribuições suplementares e aportes financeiros, será juridicamente válida quando presentes, cumulativamente, parâmetros objetivos fixados na norma delegante e vinculação da atuação regulamentar a critério técnico-atuarial, sem margem de discricionariedade política sobre a instituição da obrigação;

c) presentes tais requisitos, a fixação e a alteração periódica de alíquotas suplementares e de aportes, decorrentes das avaliações atuariais anuais, poderão ser veiculadas por Decreto do Poder Executivo, sendo dispensável a edição de nova lei formal a cada ajuste técnico;

d) ausentes tais requisitos, seja pela insuficiência de parâmetros objetivos na norma delegante, seja pela extrapolção da atuação regulamentar para além da quantificação técnica, exigir-se-á lei em sentido formal do respectivo ente federativo para a instituição ou a alteração substancial da obrigação.

24. Considerando as conclusões apresentadas neste opinativo, retornem os autos à área técnica consulente para que esta tome conhecimento e adote as providências que entender cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, data da assinatura digital.

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



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 3306147813 e chave de acesso fd65509d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO CARDOSO HENRIQUE, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 28-07-2026 17:42. Número de Série: 72018106687937391953368841262. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.