

O IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL MUNICIPAIS

David Sento Sé Meira

Coordenador de Benefícios do FUMPRES / RPPS de Salvador-Ba

RESUMO

Os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS asseguram a proteção previdenciária dos servidores públicos e dependem do equilíbrio financeiro e atuarial para sua sustentabilidade. Contudo, a crescente judicialização tem impactado significativamente esses regimes, sobretudo no âmbito municipal, com decisões que geram efeitos financeiros relevantes e imprevisíveis. O presente artigo analisa tais impactos à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da legislação previdenciária, concluindo que a judicialização constitui importante fator de risco atuarial, exigindo aprimoramento do planejamento, monitoramento jurídico e gestão integrada.

PALAVRAS-CHAVE: RPPS; judicialização da previdência; equilíbrio financeiro e atuarial; jurisprudência previdenciária; gestão previdenciária.

1. INTRODUÇÃO

A previdência social é um relevante instrumento de proteção social no ordenamento jurídico brasileiro, compondo o sistema de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988. No âmbito da Administração Pública, essa proteção é assegurada por meio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), instituídos pelos entes federativos com a finalidade de garantir cobertura previdenciária aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e aos seus dependentes.

A sustentabilidade desses regimes depende da observância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, previsto no art. 40 da Constituição Federal, segundo o qual as receitas previdenciárias devem ser suficientes para custear os benefícios presentes e futuros do sistema.

Entretanto, diante da dinâmica legislativa inerente às relações jurídico-administrativas, observa-se um aumento significativo da judicialização de questões previdenciárias, fato que tem gerado impactos relevantes na gestão dos regimes próprios, especialmente no âmbito municipal.

As decisões judiciais relacionadas, por exemplo, à paridade e integralidade, incorporação de gratificações de desempenho – especialmente nas carreiras fiscais e fazendárias – e à aplicação do teto constitucional, sem esgotamento da matéria, têm influenciado diretamente o comportamento das despesas dos regimes previdenciários, sobretudo quando tais determinações não estavam originalmente previstas no desenho normativo do regime ou quando resultam de interpretações, por vezes equivocadas, que ampliam direitos sem a correspondente previsão de custeio.

Nesse contexto, o presente estudo tem como premissa de que a tutela jurisdicional dos direitos dos servidores configura elemento indissociável do Estado de Direito, devendo ser integralmente assegurada pelo Poder Público; todavia, a efetivação desses direitos deve observar os limites estabelecidos pela legislação vigente e pelos princípios que regem a gestão previdenciária, especialmente o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

2. O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

Previsto no artigo 40 da Constituição Federal, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial estabelece que os regimes previdenciários devem ser estruturados de modo a assegurar a compatibilidade entre receitas e despesas em curto e longo prazo.

O equilíbrio financeiro refere-se à correspondência entre as receitas arrecadadas e as despesas suportadas pelo regime em um exercício ou período de curto prazo. O equilíbrio atuarial, por sua vez, projeta essa relação em perspectiva de longo prazo, a partir de estimativas fundamentadas em parâmetros demográficos, econômicos e previdenciários, tais como expectativa de vida, reajuste salarial e comportamento contributivo dos segurados.

Dessa forma, a avaliação atuarial configura instrumento técnico essencial para o regime previdenciário, permitindo a identificação de eventuais insuficiências financeiras e orientando a adoção de medidas destinadas à preservação de sua sustentabilidade e solvência.

No âmbito dos RPPS municipais, essa problemática assume contornos ainda mais sensíveis. Isso porque, em regra, os municípios dispõem de menor capacidade arrecadatória e enfrentam restrições orçamentárias mais acentuadas, circunstância que, não raro, os tornam dependentes de aportes financeiros do ente federativo para a cobertura de eventuais déficits.

3. JUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA PÚBLICA

A judicialização da previdência pública decorre, em grande medida, da complexidade inerente à legislação previdenciária, aliada ao limitado conhecimento acerca de seus institutos

e regras de aplicação, bem como às divergências interpretativas quanto à incidência das normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria.

Outro aspecto relevante reside na tensão existente entre a efetivação de direitos reconhecidos e a preservação da sustentabilidade coletiva do sistema. A atuação do Poder Judiciário, ao reconhecer direitos subjetivos dos segurados, nem sempre considera plenamente os efeitos sistêmicos dessas decisões sobre o equilíbrio atuarial do regime.

Embora tais decisões tenham por finalidade a tutela de direitos, sua aplicação pode ensejar impactos financeiros relevantes sobre os regimes previdenciários, especialmente aqueles de menor capacidade contributiva e financeira, como os municipais.

A crescente judicialização das questões previdenciárias envolvendo os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) tem evidenciado a recorrente utilização, pelo Poder Judiciário, de fundamentos jurídicos extraídos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sem a devida observância das especificidades constitucionais, financeiras e atuariais inerentes aos regimes próprios. Em diversos casos, verifica-se a transposição automática de princípios, normas e entendimentos consolidados no âmbito do RGPS para os RPPS, desconsiderando que estes possuem estrutura jurídica distinta, vinculada à lógica contributiva e ao equilíbrio entre plano de custeio e plano de benefícios.

Diferentemente do RGPS, cuja base contributiva é amplamente financiada por toda a sociedade e possui maior capacidade de diluição dos riscos sociais, os RPPS dependem de planejamento atuarial rigoroso, financiamento limitado ao ente federativo e aos respectivos segurados, além de regras específicas destinadas à preservação da sustentabilidade do sistema previdenciário. Nesse contexto, decisões judiciais que ampliam direitos sem observar tais peculiaridades podem gerar desequilíbrios estruturais incompatíveis com a natureza jurídica dos regimes próprios.

Além disso, observa-se, em determinadas decisões judiciais, a indevida confusão entre benefícios assistenciais e previdenciários do RGPS como fundamento para concessões ou interpretações extensivas aplicadas aos RPPS. Tal fenômeno ignora que benefícios assistenciais possuem matriz constitucional diversa, fundada na proteção social desvinculada da contributividade direta, circunstância que não se compatibiliza com a lógica restritiva e atuarial dos regimes próprios.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 reforçou expressamente a necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, consolidando diretrizes mais rígidas para concessão, manutenção e revisão de benefícios previdenciários. Assim, a adoção de interpretações judiciais dissociadas das premissas atuariais e das limitações constitucionais

impostas aos RPPS compromete a estabilidade do sistema, transfere ônus financeiros imprevisíveis aos entes federativos e fragiliza a própria capacidade de manutenção dos benefícios previdenciários futuros, em afronta ao modelo de sustentabilidade consagrado pela reforma previdenciária.

Sem a pretensão de esgotar o conjunto de controvérsias jurídicas existentes, destacam-se algumas matérias que, com maior frequência, são submetidas à apreciação do Poder Judiciário e que apresentam relevantes repercussões na sustentabilidade dos regimes, dentre elas, evidenciam:

3.1. Reconhecimento da Paridade e Integralidade

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF desempenha papel basilar na interpretação e aplicação das normas que regem o direito previdenciário dos servidores públicos, notadamente no que se refere às regras de integralidade e paridade na concessão dos benefícios.

O reconhecimento desses direitos encontra-se condicionado ao cumprimento rigoroso dos requisitos constitucionais previstos nas referidas normas, afastando interpretações extensivas que ampliem indevidamente o alcance das regras de transição.

Entretanto, em julgamento de Repercussão Geral do STF (Tema 1019), para ilustrar, foi reconhecido em favor de determinada categoria, com exercício de atividade de risco, o direito à aposentadoria especial com integralidade e paridade, sem observância às regras de transição das Emendas Constitucionais 41/2003 ou 47/2005.

Exemplos como este evidenciam que a interpretação conferida pelo Poder Judiciário às normas previdenciárias exerce influência direta sobre a dinâmica de concessão e de cálculo dos benefícios no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), repercutindo não apenas na esfera jurídica individual dos servidores, mas também na sustentabilidade do regime previdenciário.

Assim, sob a perspectiva atuarial, tais entendimentos tendem a ampliar o custo estrutural do sistema previdenciário, na medida em que vincula a evolução dos proventos dos inativos à dinâmica remuneratória da carreira ativa, circunstância que gera impactos relevantes sobre o equilíbrio do regime.

3.2. Incorporação de Gratificações

Observa-se, no âmbito das demandas previdenciárias envolvendo servidores públicos, a existência de decisões judiciais que deixam de analisar adequadamente a natureza jurídica das gratificações e vantagens percebidas pelo servidor para fins de incorporação aos proventos de aposentadoria.

Em diversos casos, parcelas de caráter transitório, precário ou vinculadas ao efetivo exercício de determinadas funções acabam sendo incorporadas sem a devida distinção entre verbas permanentes e temporárias, desconsiderando os critérios constitucionais e legais que regem os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Tal entendimento amplia indevidamente a base de cálculo dos benefícios previdenciários e afasta a necessária observância das regras de custeio e equilíbrio atuarial do sistema.

Além disso, é comum a adoção de decisões fundamentadas exclusivamente na existência de contribuição previdenciária incidente sobre determinadas parcelas remuneratórias para justificar sua incorporação aos benefícios previdenciários. Contudo, a mera incidência de contribuição não possui, por si só, o condão de transformar verba transitória em vantagem incorporável, sendo mais adequado, em hipóteses de recolhimento indevido, discutir eventual restituição dos valores contribuídos. A interpretação ampliativa que converte automaticamente contribuição em direito à incorporação gera impactos financeiros e atuariais relevantes aos RPPS, comprometendo o equilíbrio entre custeio e benefícios e ampliando obrigações previdenciárias sem a correspondente previsão atuarial.

Neste contexto, é que a incorporação de gratificações constitui tema recorrente na jurisprudência previdenciária. Neste particular, merece especial destaque a problemática relacionada à incorporação de gratificações de desempenho vinculadas ao exercício de atividades fiscais ou fazendárias.

Essas gratificações, frequentemente instituídas com percentuais expressivos e concebidas como incentivo ao desempenho funcional, passam a integrar de forma permanente a estrutura remuneratória do servidor quando reconhecidas para fins previdenciários. Por conseguinte, elevam substancialmente o valor dos benefícios concedidos, ampliando o passivo previdenciário e impactando diretamente as projeções atuariais do regime.

Do ponto de vista atuarial, a incorporação dessas parcelas remuneratórias representa fator potencial de expansão das despesas previdenciárias, na medida em que eleva o valor das obrigações futuras do sistema sem que haja, necessariamente, correspondente incremento das receitas contributivas.

Outro aspecto relevante refere-se à incorporação de gratificações sem a correspondente incidência prévia de contribuição previdenciária. Essa situação revela uma distorção estrutural

no financiamento do regime previdenciário, na medida em que benefícios são calculados com base em verbas remuneratórias que não integraram a base contributiva do sistema ao longo da vida funcional do servidor.

Em outras palavras, cria-se uma assimetria entre a base de financiamento e o montante das obrigações previdenciárias assumidas pelo sistema, circunstância que pode contribuir para o aumento do passivo atuarial e para a intensificação da dependência de aportes financeiros por parte do ente federativo.

3.3. Base de aplicação do Teto Constitucional

Outro tema frequentemente submetido à apreciação do Poder Judiciário diz respeito à base de aplicação do teto constitucional aos proventos de aposentadoria e às pensões pagas pelos regimes próprios de previdência social.

A controvérsia decorre, em larga medida, da necessidade de delimitação das parcelas remuneratórias que devem compor a base de cálculo para fins de aferição do limite remuneratório constitucional, notadamente diante da diversidade de verbas percebidas e de sua distinta natureza jurídica.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que o teto remuneratório previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal é aplicável não apenas à remuneração dos servidores em atividade, mas também aos proventos de aposentadoria e às pensões custeadas pelos regimes próprios.

Todavia, a delimitação da incidência do teto constitucional tem suscitado significativas controvérsias judiciais, em especial no tocante à distinção entre parcelas de natureza remuneratória e verbas de caráter indenizatório. A própria jurisprudência constitucional tem se orientado no sentido de que determinadas parcelas indenizatórias não se submetem ao teto constitucional, por não integrarem a estrutura remuneratória permanente do servidor, afastando-se, assim, de sua base de incidência.

Nesse espeque, decisões judiciais que reconhecem a exclusão de determinadas parcelas do cálculo do teto remuneratório podem resultar na elevação do valor dos benefícios previdenciários pagos pelos regimes próprios.

Ainda que tais decisões se originem de controvérsias individuais, sua consolidação jurisprudencial pode gerar efeitos expansivos relevantes, especialmente quando envolve carreiras públicas caracterizadas por elevados níveis remuneratórios ou pela existência de múltiplas parcelas acessórias na composição da remuneração.

A ampliação de interpretações judiciais que afastam a incidência do teto constitucional em determinadas hipóteses pode repercutir diretamente sobre o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, na medida em que eleva o montante das obrigações previdenciárias sem aumento nas receitas contributivas do sistema.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do impacto potencial das decisões judiciais sobre a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), torna-se fundamental a adoção de estratégias de gestão preventiva voltadas à mitigação dos riscos decorrentes da judicialização das demandas previdenciárias.

Nesse sentido, determinadas medidas institucionais revelam-se importantes, dentre as quais se destacam: o acompanhamento sistemático da jurisprudência dos tribunais superiores; a atuação integrada entre os órgãos de gestão previdenciária e as procuradorias ou assessorias jurídicas do ente federativo e a incorporação de cenários de risco judicial nas avaliações atuariais periódicas.

Para além disso, o fortalecimento da governança previdenciária e da segurança jurídica podem contribuir para reduzir o grau de litigiosidade das questões previdenciárias e promover maior estabilidade normativa e administrativa na gestão desses sistemas, sem, contudo, mitigar os direitos dos seus servidores.

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo, sem a intenção de esgotamento das possibilidades existentes, evidenciou que as decisões judiciais possuem potencial para impactar diretamente o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, sobretudo no âmbito municipal cujas limitações orçamentárias e a dependência de aportes financeiros do ente federativo tendem a ser mais acentuadas.

Observa-se, ainda, que diversas decisões judiciais são proferidas a partir da análise de situações individuais, voltadas à proteção de direitos subjetivos de servidores ou beneficiários. Entretanto, tais decisões podem repercutir sobre a coletividade de segurados e sobre o equilíbrio atuarial do regime como um todo, evidenciando a tensão existente entre a tutela jurisdicional de direitos e a necessidade de preservação da sustentabilidade financeira dos sistemas previdenciários públicos.

Conclui-se, portanto, que a análise dos impactos dessas decisões, notadamente no âmbito dos regimes municipais, configura tema de elevada relevância para a governança previdenciária contemporânea, demandando abordagem multidisciplinar e o contínuo

aprimoramento dos instrumentos de planejamento, transparência e responsabilidade, com vistas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudência. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>.