



Poder Legislativo
PIRES DO RIO

PARECER JURÍDICO CONJUNTO

Ementa: Reforma previdenciária municipal. Exame conjunto de Proposta de Emenda à Lei Orgânica e Projeto de Lei Complementar. Alterações estruturais em benefícios, regras de transição, custeio, fontes de receita, governança, investimentos e organização da unidade gestora do RPPS. Ausência de avaliação atuarial juntada ao processo legislativo. Insuficiência de motivação técnica para deliberação segura. Fragilidades na governança institucional, com rarefação da disciplina dos colegiados, da gestão dos investimentos e dos requisitos dos dirigentes. Redução da densidade normativa do custeio e da explicitação do dever financeiro do ente. Duplicidades, impropriedades de técnica legislativa e delegações regulamentares excessivas. Risco de não conformidade regulatória apto a dificultar a comprovação da regularidade previdenciária.

1 - RELATÓRIO

Submetem-se à análise conjunta a Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Pires do Rio-GO e o Projeto de Lei Complementar destinado à reformulação e à reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município e de sua unidade gestora, o **PIRESPREV**.

A proposta de emenda altera a disciplina orgânica da previdência dos servidores titulares de cargo efetivo, com modificações relativas à aposentadoria por incapacidade permanente, à aposentadoria compulsória, à aposentadoria voluntária, às regras de transição, ao abono de permanência, ao teto remuneratório e ao rol de benefícios do regime próprio.

O projeto de lei complementar, por sua vez, promove a reorganização infraconstitucional do sistema previdenciário municipal, disciplinando as fontes de receita do RPPS, o regime de contribuições, o plano de benefícios, a estrutura administrativa do

PIRESPREV, os órgãos internos de deliberação e gestão, a previdência complementar, as disposições transitórias e a revogação de leis municipais atualmente incidentes sobre a matéria.

A leitura conjunta das proposições revela que não se está diante de alteração pontual, mas de **reforma estrutural** do regime previdenciário municipal. O conjunto normativo alcança, ao mesmo tempo, a disciplina dos benefícios, os critérios de elegibilidade, as regras de transição, o custeio, a organização da unidade gestora, a governança institucional e a gestão dos recursos previdenciários. Por essa razão, as proposições devem ser compreendidas como partes de um mesmo programa legislativo e examinadas de forma sistemática.

A justificativa apresentada pelo Poder Executivo indica, como fundamentos da iniciativa, a necessidade de adequação do Município ao quadro normativo posterior à Emenda Constitucional nº 103/2019, a busca do equilíbrio do sistema previdenciário local e a conveniência de atualização da legislação municipal de regência do RPPS.

O ponto central da instrução, contudo, é que **não se identifica, no processo legislativo, a juntada de avaliação atuarial específica apta a demonstrar, de modo individualizado, a necessidade, a adequação e o impacto concreto das medidas propostas**. Tal circunstância assume especial relevância porque a reforma alcança temas diretamente ligados ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime, ao plano de custeio, à contribuição dos segurados e do ente público, à conformação dos benefícios e à estrutura de governança do RPPS.

Também se verifica que o projeto promove revogação ampla de diplomas municipais anteriores, inclusive normas que integravam a disciplina organizacional e financeira do regime

previdenciário local. Daí a necessidade de aferir se o novo texto efetivamente substitui, com igual ou maior densidade normativa, os mecanismos antes existentes, sobretudo em matérias sensíveis como custeio, colegiados internos, governança dos investimentos e estrutura administrativa da unidade gestora.

Em síntese, o exame a ser realizado recai não apenas sobre a conveniência política da reforma, mas sobretudo sobre sua **consistência jurídica, técnica e institucional**, à luz da Constituição, da legislação federal de regência dos regimes próprios de previdência social e da necessidade de preservação de um modelo normativo apto a assegurar equilíbrio atuarial, governança adequada e regularidade previdenciária.

É o resumo do necessário.

Analiso.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Pressuposto atuarial

Entendo que os projetos não se apresentam, no estado atual de instrução, aptos a uma aprovação juridicamente segura. O ponto decisivo, aqui, não reside em objeção meramente formal, nem em apego excessivo a rito ou solenidade. O problema é mais profundo: **falta ao processo legislativo o suporte técnico mínimo indispensável para uma deliberação racional, responsável e juridicamente consistente sobre a reforma do RPPS.** Esse suporte, em matéria previdenciária, é a avaliação atuarial contemporânea, idônea e especificamente referida ao regime próprio do ente.

A observação é relevante porque não se está diante de alteração periférica ou de simples ajuste redacional. O conjunto normativo examinado promove intervenção ampla sobre o sistema previdenciário municipal: redefine critérios de aposentadoria, altera regras de transição, restringe o desenho de benefícios, reordena a contribuição de segurados e do ente, modifica fontes de receita, reorganiza a governança e revoga diplomas que compunham a arquitetura anterior do regime. Em cenário assim, a avaliação atuarial deixa de ser elemento auxiliar da discussão e passa a ocupar posição central. Ela é a premissa técnica da própria escolha legislativa.

Isso se explica por uma razão simples. O regime próprio de previdência social não pode ser disciplinado apenas por intuição política, por aproximação com modelos externos ou por juízo abstrato de conveniência administrativa. Trata-se de sistema jurídico-financeiro de longa duração, cuja sustentabilidade depende da correlação entre massa de segurados, expectativa de sobrevida, fluxo contributivo, projeção de benefícios, comportamento demográfico, patrimônio acumulado, insuficiências financeiras e capacidade de financiamento do ente público. Sem a tradução técnica desses fatores em cálculo atuarial, o legislador delibera sem conhecer, com a precisão necessária, o efeito real da norma que pretende aprovar.

É precisamente por isso que a Constituição, ao tratar do regime próprio, impõe a observância do **equilíbrio financeiro e atuarial**. Não se cuida de fórmula retórica. Trata-se de comando material que condiciona a validade e a racionalidade da disciplina previdenciária. A Lei nº 9.717/1998, ao estabelecer regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, igualmente parte da premissa de que o custeio, o plano de benefícios e a estrutura do regime devem guardar compatibilidade com sua sustentabilidade.



Poder Legislativo
PIRES DO RIO

No mesmo sentido, a Portaria MTP nº 1.467/2022 vincula a organização do RPPS à avaliação atuarial, ao plano de custeio, ao plano de amortização e à estrutura de governança, deixando claro que alterações relevantes do regime não podem ser dissociadas de base técnica demonstrável.

A exigência, portanto, não é burocrática. É lógica e jurídica. Quando se altera a idade mínima, o tempo de contribuição, a regra de transição, a base de cálculo de benefícios, a contribuição de inativos, a contribuição patronal, os mecanismos de equacionamento do déficit e a própria governança do sistema, cada uma dessas escolhas precisa poder ser lida à luz de um dado central: qual problema atuarial concreto se pretende enfrentar e em que medida a providência proposta se mostra adequada para isso. Sem esse vínculo, a deliberação legislativa perde densidade justificadora.

Mais do que isso: a ausência de avaliação atuarial nos autos impede que o Poder Legislativo exerça plenamente sua função institucional. A Câmara não é chamada apenas a referendar a iniciativa do Executivo. Cabe-lhe examinar a juridicidade, a conveniência institucional e a consistência normativa da reforma. Esse controle se enfraquece quando os vereadores não dispõem do principal elemento técnico capaz de revelar o impacto real da proposta sobre os segurados, os aposentados, os pensionistas, o Tesouro municipal e o passivo previdenciário acumulado. Em outras palavras: **sem cálculo atuarial, o debate legislativo fica privado de seu dado mais sensível.**

Tampouco basta, para suprir essa lacuna, a invocação genérica de déficit atuarial ou a afirmação de que o Município precisa adequar-se à Emenda Constitucional nº 103/2019. Essas razões podem explicar a intenção da reforma, mas não substituem sua

demonstração técnica. A existência de déficit, por si só, não autoriza qualquer solução normativa; menos ainda permite concluir que o desenho escolhido é o mais adequado, o menos gravoso ou o mais eficiente para o caso concreto. Entre reconhecer um problema e justificar juridicamente a solução proposta há um espaço que precisa ser preenchido pela avaliação atuarial. É ela que mostra, com base em premissas verificáveis, se a medida é necessária, se é proporcional e se efetivamente contribui para o equilíbrio do regime.

Esse ponto assume especial relevo quando a reforma, além de mexer no custeio, repercute diretamente sobre direitos previdenciários e expectativas juridicamente relevantes dos segurados. Medidas que alteram pensão por morte, base contributiva, transições e regras de elegibilidade não podem ser examinadas apenas em abstrato. Precisam ser confrontadas com sua necessidade atuarial concreta. A ausência desse nexo enfraquece a motivação do projeto e compromete a legitimidade material da opção legislativa.

Daí decorre a conclusão que me parece incontornável: **a insuficiência de instrução técnica compromete a juridicidade material do processo legislativo**. Não se trata de sustentar nulidade automática de toda e qualquer proposta que não traga um anexo formal específico, mas de reconhecer que, no caso presente, a amplitude e a profundidade das mudanças exigem lastro técnico explícito, contemporâneo e verificável. A lei previdenciária, sobretudo quando promove reestruturação ampla do regime, deve nascer apoiada em cálculo atuarial minimamente demonstrado e acessível ao controle legislativo.

Por isso, reputo que **a ausência de avaliação atuarial é o ponto mais grave de todo o conjunto normativo**. Ela não é uma deficiência lateral, a ser suprida depois por interpretação

benevolente ou por regulamentação posterior. Ao contrário, ela afeta a própria base de legitimidade da reforma, porque impede a demonstração de que o novo arranjo de benefícios, custeio, transição e governança é financeiramente sustentável, atuarialmente adequado e juridicamente justificável. Assim, antes de qualquer deliberação conclusiva sobre o mérito da reforma, impõe-se a apresentação da avaliação atuarial correspondente, sob pena de o processo legislativo avançar sem o suporte técnico que a matéria, por sua natureza, exige.

2.2. Simetria com a EC nº 103/2019 não supre a motivação local

A justificativa da proposta orgânica sustenta, em essência, que o Município busca adequar o seu regime próprio ao quadro normativo instaurado pela Emenda Constitucional nº 103/2019, adotando, inclusive, regras de transição semelhantes às aplicáveis aos regimes federal e estadual. Esse fundamento possui utilidade argumentativa e pode servir como elemento de comparação. Não é, contudo, suficiente para legitimar, por si só, a reforma pretendida.

A razão é direta. O RPPS municipal não se confunde com o regime da União, nem com o do Estado. Cada ente possui realidade previdenciária própria, determinada por fatores concretos como o número de segurados, a composição etária da massa funcional, o histórico contributivo, a evolução dos benefícios concedidos, o patrimônio acumulado, o passivo atuarial e a capacidade fiscal de financiamento do sistema. Por isso mesmo, a adoção de soluções normativas semelhantes às do plano federal pode até orientar o desenho legislativo local, mas não substitui a demonstração de que essas mesmas soluções são, no caso específico do Município, necessárias, adequadas e proporcionais.

Em matéria previdenciária, a validade material da reforma não decorre apenas da compatibilidade abstrata com a ordem constitucional superveniente. Ela depende, igualmente, da demonstração de aderência do modelo escolhido à realidade atuarial do ente. A disciplina federal dos regimes próprios continua a exigir avaliação atuarial, plano de custeio compatível, governança adequada e revisão legal do plano de amortização. Em consequência, a simples invocação da EC nº 103/2019 não exonera o Município do dever de demonstrar, com base técnica própria, porque as medidas propostas são as mais adequadas para o seu RPPS.

O ponto, portanto, não está em negar a possibilidade de alinhamento do regime local à reforma constitucional. Essa possibilidade existe. O que não se admite é que a simetria seja tomada como fundamento autossuficiente da reforma, dispensando a devida justificção técnica no plano municipal. Entre reproduzir uma fórmula normativa já existente e demonstrar sua pertinência concreta para a realidade local há uma diferença decisiva. É precisamente essa diferença que, no caso, não se mostra suficientemente preenchida.

Daí decorre a conclusão: a motivação apresentada é insuficiente para sustentar, por si só, a reforma pretendida. O Município pode, sem dúvida, reformar o seu regime próprio à luz da EC nº 103/2019. O que não pode é fazê-lo validamente sem demonstrar, por base atuarial e técnica própria, que o modelo escolhido corresponde, de fato, às necessidades e às condições do RPPS municipal.

2.3. Custeio, fontes de receita e dever financeiro do ente

O capítulo do custeio é um dos pontos mais sensíveis do Projeto de Lei Complementar. Não porque o texto ignore por completo as fontes de financiamento do regime, mas porque as

disciplina de forma menos densa do que a matéria exige e, ao menos, em tese, mais rarefeita do que o sistema anteriormente vigente. Em previdência própria, esse dado tem relevo especial: a consistência do regime não depende apenas da previsão de contribuição dos segurados, mas da clareza normativa sobre a participação do ente público, os mecanismos de recomposição do equilíbrio e a forma jurídica de enfrentamento das insuficiências financeiras e do déficit atuarial.

O art. 3º do projeto enumera as fontes de receita do RPPS, contemplando bens e rendas a ele destinados, bens e direitos vinculados por lei, contribuições ordinárias dos segurados e do Município, compensação financeira, receitas decorrentes de acordos e aplicações de recursos, além de verbas orçamentárias e acréscimos legais. Em leitura isolada, a enumeração não é incompatível com a natureza do regime. O problema surge quando se observa que essa redação, embora formalmente suficiente para enunciar receitas típicas, não explicita com a mesma força o dever financeiro do ente nem reproduz, em igual densidade normativa, mecanismos de proteção e recomposição antes presentes no arranjo local.

Essa observação importa porque o custeio previdenciário não se resume à arrecadação ordinária. O que se exige, em termos jurídicos, é que a lei ofereça um desenho minimamente claro de sustentabilidade: de onde vêm os recursos do regime, em que medida o ente responde pelas insuficiências, como se dará o equacionamento do déficit e qual a relação entre contribuição normal, contribuição suplementar, aportes e plano de amortização. A disciplina federal dos RPPS, ao exigir compatibilidade entre avaliação atuarial, plano de custeio e plano de amortização, parte precisamente dessa

premissa. Não basta arrecadar; é preciso estruturar normativamente a solvência do sistema.

No ponto, a redação do projeto suscita reserva. Embora o art. 69, § 5º, afirme que o Município responderá pela cobertura de insuficiências financeiras decorrentes do pagamento de benefícios, essa cláusula, por si só, não resolve o problema. Ela é correta e até necessária, mas permanece genérica quando cotejada com a exigência de uma disciplina mais robusta sobre a forma de recomposição do equilíbrio do regime. Em outras palavras: reconhecer a responsabilidade final do ente é importante; disciplinar juridicamente os instrumentos pelos quais essa responsabilidade se concretiza também é. Sem essa densidade, a lei afirma um dever, mas não o organiza adequadamente dentro do sistema.

Há ainda outro aspecto relevante. O projeto remete parte significativa da definição do custeio à avaliação atuarial anual, sem que a avaliação correspondente tenha sido juntada ao processo legislativo. Essa técnica, em si, não é ilegítima, desde que preservado o núcleo da reserva legal. Ocorre que, no caso presente, a remissão a uma base técnica não exibida à Câmara enfraquece a transparência da deliberação e dificulta o controle legislativo sobre a suficiência do modelo proposto. A consequência prática é evidente: aprova-se uma moldura de financiamento sem que o Poder Legislativo disponha, no momento da decisão, do suporte técnico apto a demonstrar sua adequação.

Também por isso não me parece tecnicamente adequado sustentar, de maneira absoluta, que o projeto transfere integralmente o ônus do regime aos servidores. Essa formulação é mais intensa do que o texto autoriza. A crítica juridicamente mais precisa é outra: o projeto reduz a densidade normativa da arquitetura

de financiamento do RPPS e deixa menos explícito o dever financeiro do ente, justamente em tema que recomendaria maior clareza legal, sobretudo quando se promove reforma ampla e revogação de mecanismos anteriormente existentes.

A consequência dessa rarefação é relevante. Em regimes previdenciários, a insuficiência de densidade normativa em matéria de custeio não produz apenas dúvida interpretativa; ela repercute sobre a própria governabilidade do sistema. A lei precisa permitir que se saiba, com clareza, quem financia, em que medida financia e por quais instrumentos normativos se recompõe o equilíbrio quando ele se rompe. Onde essa resposta fica incompleta, o regime tende a perder consistência institucional.

Essa fragilidade do custeio se agrava quando se observa que o projeto promove a revogação de diplomas municipais relevantes que estruturavam o equacionamento do déficit atuarial do regime próprio.

Entre eles, destacam-se normas que disciplinavam medidas concretas de recomposição do equilíbrio financeiro e atuarial e aquelas que definiam as alíquotas de contribuição previdenciária complementar a cargo do Município. A supressão desses diplomas, sem que o novo texto estabeleça, com igual precisão, o modelo substitutivo, produz um efeito jurídico sensível: o sistema passa a carecer de definição clara quanto ao nível de contribuição patronal e quanto aos instrumentos de financiamento do déficit atuarial.

Em termos práticos, isso significa que o regime pode permanecer formalmente estruturado, mas materialmente desprovido de parâmetros normativos suficientes para assegurar a previsibilidade do custeio e a responsabilidade financeira do ente. A

inexistência de definição legal clara sobre a contribuição suplementar e sobre os mecanismos de equacionamento do déficit compromete a própria governabilidade do sistema previdenciário.

Daí decorre a conclusão: o capítulo do custeio e das fontes de receita demanda revisão substancial. A matéria precisa ser redesenhada para reforçar, em nível legal, a responsabilidade financeira do ente, explicitar os mecanismos de cobertura de insuficiências e equacionamento do déficit e alinhar o texto, de forma mais transparente, à avaliação atuarial que deveria acompanhar a reforma. Sem isso, a proposta conserva um ponto de fragilidade importante em um dos núcleos mais sensíveis do RPPS. Além de que, a revogação dos diplomas anteriores, sem substituição normativa de igual densidade, acentua a insuficiência do capítulo do custeio e reforça a necessidade de revisão substancial do projeto nesse ponto.

2.4. Governança institucional e risco para a regularidade previdenciária

O tema da governança merece tratamento destacado, porque não se trata de aspecto meramente organizacional ou secundário da reforma. Em regimes próprios de previdência social, a estrutura de governança compõe o próprio núcleo de segurança institucional do sistema. É por meio dela que se distribuem competências, se separam funções, se estabelecem controles internos, se organizam os processos decisórios e se protege a gestão dos recursos previdenciários contra improvisações, sobreposições e fragilidades administrativas. Onde a governança é insuficientemente disciplinada, o regime tende a perder previsibilidade, transparência e capacidade de demonstração de conformidade.

No caso em exame, o projeto promove alteração sensível dessa arquitetura. O art. 68 institui Diretoria

Executiva composta por Diretor-Presidente, Diretor Administrativo e Diretor Financeiro, todos nomeados por portaria do Chefe do Poder Executivo. O § 1º qualifica a função de Diretor-Presidente como múnus público, sem gratificação específica, preservando-se apenas a remuneração do cargo efetivo, custeada pelo PIRESPREV. O § 2º estabelece requisitos como idoneidade moral, idade mínima, residência no Município, pleno gozo dos direitos políticos, exercício de cargo efetivo por determinado lapso temporal e inexistência de processo administrativo disciplinar recente. Já o art. 70 cria o Conselho Municipal de Previdência, igualmente composto por membros nomeados por portaria do Chefe do Executivo, com mandato de quatro anos, sem remuneração, incumbido de aprovar diretrizes gerais do PIRESPREV, planos de custeio, regulamentação dos benefícios e plano de aplicação e investimento.

À primeira vista, o texto fornece uma moldura mínima de direção e colegiado. O problema, contudo, não está na simples existência desses órgãos, nem apenas na circunstância de seus membros serem nomeados pelo Chefe do Executivo. O ponto mais delicado é outro: o projeto não incorpora, com a densidade necessária, os requisitos técnicos e funcionais exigidos pela disciplina federal aplicável aos RPPS, **especialmente no que toca à qualificação, experiência, certificação e aptidão dos dirigentes e, em parte, dos integrantes dos órgãos colegiados.**

A Lei nº 9.717/1998, em seu art. 8º-B, e a Portaria MTP nº 1.467/2022, ao detalhar a governança previdenciária, caminham no sentido da profissionalização da gestão do RPPS. Não basta que os agentes sejam formalmente investidos. É necessário que preencham requisitos objetivos de habilitação, experiência compatível, formação e, quando exigida, certificação, além de manterem tais



Poder Legislativo
PIRES DO RIO

condições ao longo do exercício da função. A governança previdenciária, nesse modelo, não se satisfaz com a mera ocupação formal do cargo; exige capacidade técnica demonstrável e permanência de condições de conformidade.

É justamente aí que o texto proposto se revela insuficiente. Os requisitos previstos localmente são relevantes, mas não alcançam, com a mesma precisão e amplitude, o padrão normativo exigido para a gestão de um RPPS. A lei projetada trata de idoneidade, vínculo efetivo e alguns critérios pessoais, mas não positiviza, de forma clara e abrangente, **exigências como certificação, experiência específica e formação técnica compatível, tal como reclamado pela legislação federal de regência**. Em tema dessa natureza, a omissão não é neutra. Ela reduz a densidade institucional da governança e enfraquece a aderência do regime local ao padrão regulatório atualmente exigido.

Há mais. A Portaria MTP nº 1.467/2022 não se limita a disciplinar requisitos pessoais. Ela também exige uma estrutura de governança funcionalmente segmentada, **com separação de responsabilidades entre dirigentes, conselho deliberativo, conselho fiscal e comitê de investimentos**, especialmente no que diz respeito às aplicações dos recursos do RPPS. Essa segmentação é relevante porque impede concentração excessiva de funções, reforça os controles recíprocos e qualifica o processo decisório. A mesma Portaria exige, ainda, que a legislação do ente trate do **comitê de investimentos, definindo sua composição, estrutura, forma de funcionamento, participação no processo decisório e registro formal de suas deliberações**.

Sob esse aspecto, a proposta em exame também se mostra aquém do desejável. O Conselho Municipal de

Previdência recebe competências amplas, inclusive em matéria de plano de custeio, benefícios e aplicação dos recursos, sem que se veja, com igual nitidez, a separação entre função deliberativa, função fiscalizatória e instância técnica de investimentos. Ao mesmo tempo, a disciplina do comitê de investimentos não aparece reproduzida com a densidade necessária no novo texto, embora o regime anteriormente vigente contasse com estrutura mais desenvolvida nesse ponto, contemplando órgãos e competências em níveis distintos de atuação, inclusive comitê próprio para investimentos, com composição, encargos e requisitos específicos.

Esse dado é particularmente importante porque a reforma não está apenas **criando uma nova organização interna; ela está, ao mesmo tempo, revogando diplomas anteriores que ofereciam disciplina mais detalhada da governança previdenciária.** A questão jurídica, portanto, não é saber se o Município pode reorganizar o modelo anterior. Pode. A questão é saber se a nova disciplina substitui a anterior com igual ou maior robustez institucional. E, nesse ponto, a resposta que os autos permitem extrair, ao menos por ora, é negativa.

É aqui que o tema da regularidade previdenciária assume relevo. Não se está a afirmar, de forma automática ou alarmista, que a aprovação do projeto acarretará, por si só, indeferimento do Certificado de Regularidade Previdenciária. Tal conclusão seria precipitada. O que se afirma, em termos tecnicamente mais precisos, é que a rarefação da disciplina legal dos órgãos colegiados, da governança dos investimentos e dos requisitos dos dirigentes eleva o risco de não conformidade regulatória. E esse risco não é irrelevante. A estrutura de governança do RPPS, os requisitos dos seus dirigentes e colegiados e a organização da gestão dos

investimentos integram o conjunto de elementos observados para a comprovação da regularidade previdenciária perante os sistemas federais competentes, inclusive no âmbito do Cadprev.

Em outras palavras, a governança não é apenas um tema de boa administração interna. Ela repercute diretamente sobre a capacidade do ente de demonstrar que seu RPPS está organizado em conformidade com as exigências normativas federais. Quanto menos densa e menos aderente for a disciplina local nesse campo, maior a dificuldade potencial de comprovação da regularidade do regime. Daí por que a fragilidade da governança não deve ser tratada como deficiência lateral do projeto, mas como uma de suas questões centrais.

A isso se soma uma preocupação adicional. A opção por tratar a presidência da unidade gestora como múnus público, sem gratificação específica, embora não seja vedada em abstrato, pode gerar dificuldade prática de atração, permanência e responsabilização de quadros qualificados para função de elevada complexidade técnica e sensível relevância institucional. Em regimes previdenciários, a qualidade da gestão não depende apenas da boa-fé dos agentes, mas da existência de desenho normativo apto a atrair pessoas tecnicamente preparadas e a lhes impor deveres proporcionais à responsabilidade exercida. Também por esse ângulo, o texto recomenda aprimoramento.

Daí decorre a conclusão: o capítulo da governança é uma das partes que mais reclamam revisão no projeto. A proposta precisa ser aperfeiçoada para incorporar, com maior densidade, os requisitos legais dos dirigentes e colegiados, **recompor a separação funcional entre instâncias deliberativa, fiscalizatória e técnica, e disciplinar adequadamente a**

governança dos investimentos. Sem isso, o regime ficará institucionalmente mais frágil e mais exposto a dificuldades de demonstração de conformidade perante a disciplina federal aplicável aos RPPS.

2.5. Investimentos e órgão técnico colegiado

A insuficiência da proposta torna-se ainda mais evidente quando se examina a disciplina dos investimentos do RPPS. Aqui, a fragilidade do texto não decorre de um detalhe periférico, mas da ausência de tratamento suficientemente robusto de um dos núcleos mais sensíveis da administração previdenciária: a gestão dos recursos garantidores do regime.

No modelo anterior, a matéria era tratada com maior densidade normativa. Havia disciplina específica do **Comitê de Investimentos**, com definição de composição, existência de presidência, requisitos mínimos de qualificação, exigência de formação superior, capacitação e mandato. Tratava-se, portanto, de órgão técnico vocacionado a participar do processo de formulação, acompanhamento e controle das decisões relativas à aplicação dos recursos previdenciários. Não se cuidava de simples arranjo administrativo secundário, mas de mecanismo institucional de racionalização e controle da política de investimentos do regime.

O novo Projeto de Lei Complementar, contudo, promove a revogação ampla de diplomas relevantes do sistema anterior, inclusive daquele que disciplinava essa estrutura, sem que o novo texto reproduza, em igual densidade, a correspondente organização normativa. O problema, aqui, não está propriamente no fato de o legislador optar por remodelar a governança dos investimentos. Essa opção, em tese, é legítima. O ponto crítico está

em fazê-lo por substituição incompleta, isto é, suprimindo uma disciplina específica sem colocar outra equivalente em seu lugar.

Essa lacuna assume especial relevo porque a disciplina federal dos RPPS não trata o comitê de investimentos como figura accidental. **A Portaria MTP nº 1.467/2022 exige que a legislação do ente contemple, de forma expressa, a estrutura do comitê de investimentos, suas atribuições, forma de funcionamento, participação no processo decisório e registro formal das deliberações.** Em outras palavras, a norma federal parte da premissa de que a governança das aplicações financeiras do RPPS precisa ser institucionalizada, com definição clara de papéis, responsabilidades e trilha decisória.

Essa exigência tem uma razão evidente. Os investimentos do RPPS não se submetem apenas a critérios de rentabilidade. Eles envolvem segurança, liquidez, aderência à política de investimentos, observância dos limites regulatórios, análise de risco, acompanhamento de carteira e controle permanente das decisões tomadas. Por isso, a governança dos ativos previdenciários não pode ficar diluída em fórmulas genéricas ou concentrada apenas em órgãos de direção ampla. É necessário que exista instância técnica minimamente estruturada, apta a oferecer suporte qualificado ao processo decisório e a registrar, com formalidade e transparência, as deliberações adotadas.

No texto projetado, essa camada institucional não aparece com a precisão necessária. Há previsão de competências amplas em matéria de plano de aplicação e investimento no âmbito do conselho interno, mas não se vê, com igual nitidez, a existência de órgão técnico específico para a matéria, nem a definição legal de sua composição, mandato, quórum, funcionamento e responsabilidade.

Essa ausência empobrece a governança do regime e reduz a segurança jurídica da política de investimentos.

O ponto não é meramente teórico. Em RPPS, a gestão dos ativos exige **segregação de funções, trilha decisória clara e controle colegiado especializado**. A ausência de disciplina adequada para o órgão técnico de investimentos enfraquece justamente esses três elementos. Sem segregação suficiente, cresce o risco de concentração imprópria de competências. Sem trilha decisória clara, dificulta-se a reconstrução dos fundamentos que orientaram a política de investimentos. Sem controle colegiado especializado, reduz-se a capacidade institucional de prevenção de erros, desvios e decisões inadequadamente fundamentadas.

Além disso, a rarefação da disciplina do comitê de investimentos projeta efeitos que transcendem a organização interna do instituto. A Portaria MTP nº 1.467/2022 integra a governança dos investimentos ao conjunto de exigências regulatórias do RPPS, de modo que a fragilidade dessa estrutura pode repercutir na demonstração de conformidade do regime perante os sistemas federais de acompanhamento. Não se afirma, por isso, consequência automática e imediata sobre a regularidade previdenciária. Afirma-se algo mais preciso: a ausência de tratamento legal suficientemente denso para a estrutura técnica de investimentos amplia o risco institucional e regulatório do RPPS, tornando mais difícil demonstrar que a gestão dos recursos observa, de forma organizada e controlada, os parâmetros exigidos pela disciplina federal.

Em síntese, a omissão do novo texto quanto ao órgão técnico colegiado de investimentos representa fragilidade relevante. O regime anteriormente vigente possuía disciplina mais específica; o projeto revoga essa moldura sem substituí-la, em grau

equivalente, por nova estrutura normativa. Em tema tão sensível, essa substituição incompleta não recomenda aprovação sem reparo.

Daí decorre a conclusão: o projeto deve ser aperfeiçoado para prever, de forma expressa e suficientemente detalhada, o órgão técnico responsável pela governança dos investimentos, suas atribuições, composição, requisitos, funcionamento, participação no processo decisório e registro formal das deliberações. Sem isso, a administração dos ativos previdenciários permanecerá apoiada em base institucional menos robusta do que a matéria exige, com aumento do risco jurídico, administrativo e regulatório do regime.

2.6. Benefícios, pensão por morte e medidas mais gravosas

O capítulo dos benefícios também reclama exame cuidadoso, especialmente no que se refere à pensão por morte e às demais medidas de feição mais restritiva introduzidas pelo projeto. Não se trata, aqui, de negar em abstrato a possibilidade de o Município ajustar o regime local ao novo quadro constitucional inaugurado pela Emenda Constitucional nº 103/2019. O ponto juridicamente relevante é outro: **quanto mais gravosa for a medida para o segurado ou para seus dependentes, maior deve ser a densidade de sua justificção técnica.**

O art. 48 do Projeto de Lei Complementar estabelece que a pensão por morte corresponderá a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria percebida pelo segurado ou daquela a que teria direito na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o limite de 100%, com disciplina própria para a hipótese de dependente inválido ou com deficiência grave. Trata-se, portanto, de fórmula alinhada ao modelo restritivo introduzido pela reforma constitucional federal, na qual o benefício deixa de

corresponder automaticamente à integralidade dos proventos ou da aposentadoria projetada, passando a ser calculado por um sistema de cotas familiares.

No regime anteriormente vigente, por sua vez, a pensão correspondia ao valor integral dos proventos do servidor falecido ou ao valor a que ele teria direito na data do óbito, assegurada a reversão da cota extinta em favor dos pensionistas remanescentes. O contraste entre os modelos é evidente. O sistema anterior operava sob lógica mais protetiva; o novo texto adota fórmula de redução potencialmente significativa do benefício, sobretudo em núcleos familiares menores.

Essa alteração, por si só, não autoriza conclusão automática de invalidade. A simples circunstância de a norma municipal reproduzir, em maior ou menor medida, o desenho pós-EC nº 103/2019 não basta para infirmá-la de plano. O que se exige, porém, é que uma medida dessa natureza venha acompanhada de motivação técnica proporcional à sua gravidade. A pensão por morte não é benefício lateral do sistema. Ela incide justamente no momento de maior vulnerabilidade dos dependentes do segurado, funcionando como instrumento de proteção social substitutiva da renda perdida. Por isso, quando o legislador opta por reduzir sua base econômica, precisa demonstrar, com clareza, a necessidade atuarial da medida, a adequação do modelo escolhido e sua inserção coerente na sustentabilidade do regime como um todo.

No caso em exame, essa demonstração não se mostra suficientemente presente. O projeto adota fórmula mais restritiva de benefício sem que a correspondente avaliação atuarial tenha sido trazida aos autos de forma a permitir a verificação do nexo entre a redução normativa e o equilíbrio buscado. Falta, assim, o dado

técnico que permitiria compreender em que medida a alteração da pensão por morte contribui efetivamente para a solvência do RPPS, se há alternativas menos gravosas e qual o impacto estimado da medida sobre os dependentes e sobre o sistema previdenciário local.

Essa deficiência repercute diretamente sobre a densidade justificadora do dispositivo. Em matéria previdenciária, não basta que a medida seja constitucionalmente possível. É necessário que ela seja **materialmente demonstrada como necessária e adequada** no contexto específico do ente. Onde esse suporte atuarial falta, a opção legislativa permanece formalmente inteligível, mas materialmente enfraquecida.

O mesmo raciocínio se projeta sobre outras normas de conteúdo restritivo presentes no pacote. Alterações relativas à acumulação de benefícios, ao cálculo de prestações, às regras de transição e a outros elementos que importem contenção de direitos previdenciários não podem ser examinadas de forma isolada, como se bastasse sua compatibilidade abstrata com a reforma constitucional federal. Em todos esses casos, o que legitima materialmente a providência é o vínculo entre o conteúdo da restrição e a necessidade atuarial que a sustenta. Sem esse vínculo, a reforma corre o risco de converter medidas de ajuste em simples reprodução normativa de padrão externo, sem demonstração de pertinência concreta para a realidade local.

Há, nesse ponto, uma exigência de coerência que o processo legislativo precisa atender. O conteúdo da medida e sua necessidade atuarial devem caminhar juntos. Se o Município pretende alterar benefícios de modo mais gravoso, cumpre-lhe demonstrar, com base técnica própria, por que essa exata solução é necessária para o equilíbrio do regime, qual o ganho atuarial por ela

produzido e por que não se optou por alternativas menos restritivas. Quando essa demonstração não vem aos autos, o juízo legislativo fica privado de elemento essencial para apreciar a legitimidade material da escolha.

Há, ainda, uma lacuna relevante no tratamento das situações jurídicas consolidadas sob regimes anteriores. Não se identifica, no texto da proposta, previsão expressa de preservação do direito à paridade de proventos para os servidores que ingressaram no serviço público antes da reforma constitucional de 2003, nos casos em que tal garantia ainda se projeta por força de regras de transição constitucionalmente asseguradas.

A ausência dessa explicitação não conduz, automaticamente, à supressão do direito, que decorre diretamente do regime constitucional aplicável. Ainda assim, a omissão legislativa compromete a clareza do sistema e amplia o risco de controvérsia interpretativa na aplicação do novo regime.

Em matéria previdenciária, especialmente em contexto de reforma estrutural, a técnica normativa recomenda que o legislador explicita, de forma inequívoca, a preservação de situações jurídicas protegidas por regras de transição, evitando que o silêncio normativo seja interpretado como ruptura indevida de regimes anteriores.

Daí decorre a conclusão: os dispositivos relativos aos benefícios, especialmente a pensão por morte e as demais medidas de feição restritiva, **não se mostram suficientemente justificados para uma aprovação segura**, porque a maior gravosidade do novo desenho não foi acompanhada da correspondente demonstração atuarial. Em reforma previdenciária, a possibilidade jurídica da medida não dispensa a necessidade de sua fundamentação

técnica. Sem essa base, o texto permanece fragilizado em um de seus pontos mais sensíveis.

2.7. Técnica legislativa e coerência sistêmica

O projeto também apresenta dificuldades relevantes no plano da técnica legislativa e da coerência sistêmica. À primeira vista, tais problemas poderiam parecer secundários, como se dissessem respeito apenas à forma de redação ou à organização interna do texto. Não é o caso. Em matéria previdenciária, a técnica normativa possui função substancial: é ela que assegura inteligibilidade, estabilidade interpretativa, distribuição clara de competências e aplicação uniforme do regime. Onde a técnica legislativa falha, cresce não apenas a incerteza hermenêutica, mas também o risco de descontinuidade administrativa, conflito normativo e judicialização futura.

No caso em exame, um primeiro ponto de dificuldade decorre da relação entre a Proposta de Emenda à Lei Orgânica e o Projeto de Lei Complementar. A proposta orgânica concentra normas permanentes do regime e também disciplina regras de transição, ao passo que o PLC, em vez de se limitar ao desdobramento infraconstitucional necessário, volta a tratar de transições em seu próprio texto. Essa duplicidade não é recomendável. Em um sistema normativo bem estruturado, a Lei Orgânica deve concentrar o núcleo que lhe é próprio, reservando à lei complementar a disciplina infraconstitucional compatível e complementar, e não a repetição de comandos já situados em outro plano normativo. Quando a mesma matéria é reproduzida em textos distintos, sobretudo em níveis hierárquicos diversos, abre-se espaço para antinomias, sobreposições e dúvidas quanto ao alcance de cada norma.

Outro ponto de atenção reside na disciplina da previdência complementar. O PLC aborda o tema em moldura que, à vista do sistema normativo municipal já existente, pode não guardar perfeita harmonia com legislação local anterior. A dificuldade, aqui, não está apenas em eventual desatualização do texto. O problema maior é de coerência sistêmica: um projeto que pretende reorganizar integralmente a previdência municipal precisa dialogar de modo claro com o que já foi validamente instituído, evitando tanto a sobreposição desnecessária quanto a criação de incerteza sobre a subsistência de normas anteriores. Em sistemas sensíveis como o previdenciário, lacunas e ambiguidades quanto à convivência entre diplomas não são neutras. Elas afetam a previsibilidade do regime e dificultam sua aplicação segura.

Também merece reparo a técnica adotada no art. 78, que utiliza cláusula ampla de regulamentação pelo Poder Executivo. É certo que toda lei admite, em alguma medida, regulamentação administrativa voltada à sua execução. O que não se mostra adequado, porém, é o emprego de fórmulas excessivamente abertas em matéria previdenciária estrutural. Benefícios, custeio, governança, investimentos e plano de amortização integram o núcleo essencial do regime e, por isso, reclamam reserva legal mais densa. Quando a lei deixa em aberto, de forma ampla, a possibilidade de regulamentação executiva nesses temas, corre-se o risco de deslocar para o plano administrativo definições que deveriam estar claramente resolvidas pelo próprio legislador.

Essa técnica produz consequências práticas relevantes. A primeira delas é a insegurança interpretativa: quanto menos preciso é o texto legal, maior a margem para leituras divergentes dentro da Administração e fora dela. A segunda é a

dificuldade de aplicação uniforme do regime, pois órgãos internos, unidade gestora, conselhos e segurados passam a depender de regulamentação posterior para compreender o verdadeiro alcance da lei. A terceira é o aumento da dependência do Executivo em temas que, por sua natureza, exigiriam solução normativa diretamente estabelecida pelo Poder Legislativo. Em previdência, essa dependência é especialmente problemática, porque o regime reclama previsibilidade, estabilidade e clareza de competências.

Há, portanto, um problema de coerência interna do pacote. A reforma pretende substituir vasta legislação anterior, reorganizar o sistema previdenciário e concentrar nova disciplina em dois instrumentos normativos centrais. Justamente por isso, seria de esperar um texto coeso, sem duplicidades, com distribuição rigorosa de matérias entre Lei Orgânica e lei complementar, e com baixo grau de remissão em branco ao regulamento. O que se verifica, entretanto, é um arranjo ainda imperfeito, em que coexistem repetições, possíveis descompassos sistêmicos e cláusulas abertas de regulamentação.

Essas impropriedades não devem ser tratadas como vícios meramente formais. Em um regime previdenciário, problemas de técnica legislativa repercutem diretamente sobre a governança do sistema, a compreensão das regras pelos segurados, a atuação da Administração e a própria segurança jurídica da política previdenciária. Onde há sobreposição normativa, o aplicador hesita; onde há abertura excessiva ao regulamento, o núcleo do regime se enfraquece; onde falta coerência sistêmica, o ordenamento perde capacidade de orientar com segurança a conduta dos agentes públicos e dos destinatários da norma.

Além disso, a preocupação com a coerência sistêmica também se projeta sobre a cláusula de revogação constante do projeto. A revogação ampla de leis municipais que estruturavam o regime previdenciário, inclusive aquelas voltadas ao equacionamento do déficit atuarial e à definição das contribuições suplementares, não é acompanhada de substituição normativa integralmente equivalente.

Esse tipo de revogação em bloco, sem reconstrução completa da disciplina anteriormente existente, gera descontinuidade normativa em matéria sensível e pode comprometer a segurança jurídica do regime. Em previdência, a estabilidade do sistema depende não apenas da validade das novas normas, mas da preservação de uma arquitetura coerente de financiamento e governança.

Quando a nova lei elimina mecanismos previamente estabelecidos sem instituir, com igual precisão, os instrumentos substitutivos, o resultado é um sistema formalmente renovado, mas materialmente incompleto.

Daí decorre a conclusão: também sob o ângulo da técnica legislativa, o texto demanda depuração relevante antes de eventual deliberação final. A reforma previdenciária, por sua complexidade e por seus efeitos duradouros, exige redação precisa, coordenação sistemática entre os diplomas que a compõem e preservação do núcleo legal das matérias sensíveis. Sem esse aperfeiçoamento, o projeto permanece fragilizado não apenas em seu conteúdo, mas também na forma jurídica por meio da qual pretende reorganizar o regime.

3. Objeção principal

A objeção mais previsível ao entendimento aqui exposto consiste em afirmar que o Município apenas está promovendo a reforma previdenciária que já deveria ter realizado, adequando o seu regime próprio ao novo quadro normativo introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e observando orientações emanadas dos órgãos de controle. Sob esse ângulo, poder-se-ia sustentar que a reforma seria não apenas legítima, mas necessária, e que eventual demora na adaptação legislativa agravaria a insegurança do sistema local.

A objeção merece consideração, porque não é destituída de fundamento. De fato, a EC nº 103/2019 alterou profundamente a moldura constitucional da previdência dos servidores públicos, e os entes subnacionais passaram a conviver com a necessidade de rever seus regimes próprios à luz do novo paradigma. Também é correto afirmar que a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS impõe ao Município um dever de constante acompanhamento e, quando necessário, de revisão normativa do sistema. Não há, portanto, qualquer premissa, neste parecer, no sentido de negar ao ente local a possibilidade, e, em certa medida, a responsabilidade, de promover a atualização do seu regime previdenciário.

O ponto, porém, está em distinguir duas proposições que não se confundem. A primeira é a de que o Município pode e deve adequar o seu RPPS ao novo quadro constitucional. A segunda, muito diferente, seria a de que qualquer reforma editada sob esse propósito se tornaria, por isso só, juridicamente bastante e materialmente justificada. É precisamente essa segunda conclusão que não se sustenta.

A reforma constitucional federal autorizou a adaptação dos regimes próprios locais, mas não eliminou as exigências próprias de validade material dessas reformas. **A legislação federal dos RPPS continua a reclamar avaliação atuarial, plano de custeio compatível, governança adequada, organização institucional conforme os parâmetros regulatórios e implementação legal do plano de amortização.** Em outras palavras, a autorização constitucional para reformar não se converte em dispensa de motivação técnica local. Ao contrário: quanto mais estrutural for a reforma proposta, maior será a necessidade de demonstrar, com base atuarial e institucional própria, que o modelo escolhido é adequado ao regime do ente.

Também não basta, para superar essa exigência, a referência genérica a déficit atuarial ou a alinhamento ao padrão federal. O déficit, por si só, pode demonstrar a existência de um problema. Não demonstra, sem mais, que a solução normativa adotada é a mais adequada, a menos gravosa ou a tecnicamente suficiente. Do mesmo modo, a aproximação com o modelo federal pode indicar um caminho possível, mas não substitui a demonstração de que esse caminho corresponde às necessidades concretas do RPPS municipal. Entre reconhecer a necessidade de reforma e justificar materialmente o conteúdo específico da reforma há uma diferença decisiva. É justamente nesse intervalo que se insere a exigência de avaliação atuarial, de disciplina adequada do custeio, de governança consistente e de técnica legislativa satisfatória.

No caso em exame, a objeção perde força porque o problema apontado neste parecer não é a iniciativa reformadora em si. O que se questiona é a **insuficiência do suporte técnico e normativo da reforma tal como apresentada.** O

Município pode, sem dúvida, reformar o seu regime. O que não se revela juridicamente seguro é fazê-lo sem avaliação atuarial juntada aos autos, com custeio descrito em moldura rarefeita, com governança institucional menos densa do que a matéria exige e com dificuldades relevantes de técnica legislativa e coerência sistêmica. A autorização para adaptar o regime não supre essas carências.

Por isso, a objeção só procede em parte. Procede ao lembrar que o Município não está impedido de reformar o seu RPPS e que a atualização normativa, em tese, pode ser necessária. Não procede, contudo, quando pretende extrair daí uma espécie de presunção de suficiência jurídica da proposta apresentada. A necessidade de reforma não exonera o ente do dever de estruturá-la adequadamente. A urgência política não substitui a consistência técnica. E a conformidade genérica com a EC nº 103/2019 não dispensa o atendimento às exigências próprias da legislação federal dos regimes próprios.

Daí decorre a conclusão: a principal objeção não prevalece como razão bastante para afastar as reservas apontadas neste parecer. A reforma previdenciária pode ser necessária. O que não se mostra suficientemente demonstrado, no estado atual do processo legislativo, é que esta reforma, tal como redigida e instruída, satisfaça os requisitos técnicos, institucionais e jurídicos indispensáveis para uma aprovação segura.

4 - TÓPICO ESPECÍFICO: ANÁLISE POR ARTIGOS

A. Proposta de Emenda à Lei Orgânica

Art. 53 - O dispositivo redefine a disciplina da aposentadoria dos servidores vinculados ao RPPS, prevendo aposentadoria por

incapacidade permanente, aposentadoria compulsória aos 75 anos e aposentadoria voluntária aos 62 anos, para a mulher, e aos 65 anos, para o homem, com redução para o magistério.

O artigo é compatível, em tese, com a moldura introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Sua fragilidade, contudo, decorre da ausência de estudo atuarial local apto a demonstrar a adequação concreta desse desenho normativo à realidade do Município.

Conclusão: trata-se de dispositivo juridicamente defensável em abstrato, mas materialmente fragilizado pela insuficiência de lastro técnico.

Art. 53-A - O artigo limita o rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte.

A norma se alinha, em tese, à lógica pós-EC nº 103/2019. O problema, porém, não está no dispositivo isoladamente considerado, mas na ausência de demonstração atuarial suficiente do conjunto da reforma.

Conclusão: admissível em tese, mas dependente da consistência material do bloco reformador.

Arts. 53-C, 53-D e 53-E - Os dispositivos tratam das regras de transição, que a justificativa do Executivo apresenta como equivalentes às adotadas nos regimes federal e estadual.

As regras de transição são, em abstrato, admissíveis. Ainda assim, reclamam demonstração de aderência atuarial à realidade local e perdem qualidade legislativa quando voltam a ser reproduzidas no Projeto de Lei Complementar.

Conclusão: exigem melhor coordenação com a lei complementar e justificação material mais consistente.

Arts. 53-F a 53-M - Esse conjunto normativo trata do enquadramento de comissionados e temporários no RGPS, da unicidade do RPPS, do teto, do reajuste dos benefícios, da vedação de tempo fictício e do abono de permanência.

Não se identifica, nesses dispositivos, o vício central da reforma. Eles confirmam, contudo, o caráter estrutural da proposta, o que reforça a necessidade de instrução atuarial adequada e coerência sistêmica do texto.

Conclusão: são dispositivos válidos em tese, mas inseridos em conjunto normativo insuficientemente instruído.

B. Projeto de Lei Complementar

Arts. 1º e 2º - Definem a finalidade do RPPS e os princípios gerais que orientam o regime. São dispositivos introdutórios e programáticos, úteis à compreensão do sistema, mas incapazes, por si sós, de suprir as fragilidades estruturais verificadas em outros pontos do projeto.

Conclusão: válidos em abstrato, sem força normativa bastante para sanar as omissões do restante do texto.

Art. 3º - O artigo enumera as fontes de receita do RPPS. A redação é juridicamente possível, mas insuficiente para matéria de custeio previdenciário, pois deixa menos explícito o papel financeiro do ente e não reproduz, com igual densidade, mecanismos anteriormente existentes de proteção e recomposição do equilíbrio do regime.

Conclusão: o dispositivo precisa ser reforçado.

Art. 4º - O art. 4º disciplina as contribuições dos servidores ativos, dos aposentados, dos pensionistas e do ente público, constituindo núcleo sensível do custeio ordinário do RPPS. Embora o dispositivo

preserve, em seu eixo central, a alíquota de 14% para o servidor ativo, a principal fragilidade está na disciplina da contribuição patronal, uma vez que o texto remete sua definição à avaliação atuarial anual, rarefaz a densidade legal do custeio e admite, em seus desdobramentos, alteração das alíquotas patronais em moldura insuficientemente rígida para matéria diretamente ligada ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Também reclamam correção a ampliação da incidência contributiva sobre inativos e pensionistas em cenário deficitário e a baixa precisão redacional de parte da base de contribuição.

§ 4º - Deve ser alterado, porque amplia a incidência contributiva sobre aposentados e pensionistas em cenário deficitário sem que a correspondente avaliação atuarial tenha sido juntada aos autos, além de utilizar formulação excessivamente aberta ao mencionar o salário mínimo "ou o valor fixado em estudo atuarial", sem densidade normativa suficiente para tema de evidente gravidade material.

§ 6º - Deve ser alterado, porque rarefaz a disciplina da contribuição patronal ao estabelecer que ela será composta exclusivamente por alíquota normal e suplementar, vedando, como regra, qualquer tipo de aporte. Em matéria previdenciária, essa solução enfraquece a arquitetura de financiamento do regime e não se mostra suficientemente harmonizada com a lógica do equacionamento atuarial.

§ 7º - Deve ser alterado, porque admite a modificação das alíquotas patronais por ato do Chefe do Poder Executivo, em matéria que exige reserva legal mais densa e compatibilidade com a disciplina federal relativa ao plano de amortização do déficit atuarial.

§ 9º, inciso IV - Deve ser alterado, porque a exclusão das parcelas pagas em decorrência do local de trabalho é redigida em termos excessivamente abertos, o que pode gerar dúvida quanto às verbas

efetivamente abrangidas e comprometer a segurança jurídica da base contributiva.

§ 9º, inciso VII - Deve ser alterado, porque utiliza cláusula residual demasiadamente genérica ao excluir “parcelas remuneratórias não incorporáveis”, sem precisão bastante para orientar, com segurança, a aplicação administrativa do dispositivo.

§ 16 - Deve ser alterado, porque apresenta impropriedade de técnica legislativa ao dirigir comando diretamente ao Poder Judiciário quanto à retenção da contribuição em ações judiciais, quando o adequado é disciplinar a obrigação do ente pagador ou da autoridade responsável pelo cumprimento da decisão.

Conclusão - No art. 4º, recomendam-se alterações no **§ 4º, § 6º, § 7º, § 16**, bem como nos **incisos IV e VII do § 9º**, por insuficiência de densidade normativa, baixa precisão redacional e inadequação da técnica legislativa em matéria central ao custeio do RPPS.

Arts. 20 e 21 - Limitam o plano de benefícios do RPPS e disciplinam sua base de cálculo. A estrutura normativa é coerente com a lógica geral do projeto, mas seu viés restritivo reforça a necessidade de demonstração atuarial específica que lhe sirva de suporte.

Conclusão: admissíveis em tese, desde que acompanhados da correspondente fundamentação técnica.

Art. 39 - Cuida do teto do RGPS e da previdência complementar, em aparente descompasso com a existência de regime de previdência complementar já instituído no Município.

Conclusão: exige correção para compatibilização sistêmica com a legislação local vigente.

Art. 48 - Disciplina a pensão por morte mediante fórmula de cota familiar de 50%, acrescida de 10% por dependente.

Em comparação com o regime anterior, o dispositivo adota modelo mais restritivo, o que exige motivação atuarial reforçada. Ausente essa demonstração nos autos, o texto perde densidade justificadora suficiente.

Conclusão: trata-se de dispositivo juridicamente sensível, dependente de justificção atuarial mais robusta.

Art. 58 - No contexto do projeto, contribui para uma modelagem de governança pouco nítida, especialmente quando cotejado com o art. 70 e com a concentração funcional do Conselho Municipal de Previdência.

Conclusão: precisa ser harmonizado com o restante do capítulo de governança.

Art. 60, parágrafo único - Remete ao Chefe do Executivo matérias de organização financeira do regime, por decreto. Em previdência, o regulamento é admissível para aspectos executórios, não para rarefazer a reserva legal de temas nucleares do regime.

Conclusão: o dispositivo deve ser restringido.

Art. 63, § 4º - Trata de matéria financeira e orçamentária sensível. A redação recomenda revisão, a fim de evitar delegação excessiva e preservar a densidade legal exigida em matéria previdenciária.

Conclusão: o dispositivo merece reparo.

Art. 68 - Reorganiza a Diretoria Executiva e trata o cargo de Diretor-Presidente como múnus público. O problema principal está na insuficiência dos requisitos legais de investidura quando cotejados com o art. 8º-B da Lei nº 9.717/1998 e com a Portaria MTP nº 1.467/2022.

Conclusão: o artigo precisa ser refeito para reforçar qualificação, experiência, certificação e idoneidade dos dirigentes.

Art. 69, § 5º - Afirma a responsabilidade do Município pela cobertura de insuficiências financeiras do RPPS. O dispositivo é positivo e deve ser preservado. Ainda assim, isoladamente, não resolve as lacunas do capítulo do custeio.

Conclusão: deve ser mantido, mas complementado por disciplina mais robusta.

Arts. 70 a 72 - Cria e disciplinam o Conselho Municipal de Previdência, atribuindo-lhe a aprovação de diretrizes gerais, planos de custeio, regulamentação dos benefícios e plano de aplicação e investimento.

A concentração de competências em um único colegiado enfraquece a separação entre instâncias deliberativa, fiscalizatória e técnica.

Conclusão: esses dispositivos demandam redesenho da governança colegiada.

Arts. 74 a 76 - Tratam de previdência complementar, em aparente sobreposição com legislação municipal anterior.

Conclusão: exigem compatibilização integral com o ordenamento local vigente.

Art. 78 - Autoriza regulamentação pelo Executivo. A cláusula é excessivamente aberta para matéria previdenciária estrutural e pode deslocar ao regulamento aspectos que deveriam permanecer no plano legal.

Conclusão: deve ser restringida.

Art. 80 - Promove a revogação ampla de leis previdenciárias anteriores. A revogação em bloco somente seria segura se o novo texto

substituísse, com igual ou maior densidade, todos os núcleos essenciais do regime anterior. Isso não se verifica, especialmente em matéria de governança e investimentos.

Conclusão: o dispositivo é excessivamente abrangente e juridicamente arriscado no estado atual.

5 - CONCLUSÃO

À vista de todo o exposto, **OPINO** no sentido de que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica e o Projeto de Lei Complementar submetidos à análise, **no estado atual de instrução**, apresentam questões jurídicas, técnicas e institucionais que recomendam especial cautela por parte do Legislativo municipal.

A análise desenvolvida ao longo deste parecer evidencia, em síntese, quatro ordens principais de preocupação. A primeira, e mais relevante, reside na **ausência de avaliação atuarial juntada ao processo legislativo**, circunstância que enfraquece a base técnica necessária à apreciação de uma reforma previdenciária ampla, voltada a alterar idade mínima, regras de transição, benefícios, custeio, contribuição de ativos, inativos e pensionistas, governança e estrutura de investimentos. Em matéria previdenciária, essa deficiência não pode ser tratada como aspecto secundário, porque a avaliação atuarial constitui elemento central para aferir a necessidade, a adequação e a sustentabilidade das medidas propostas.

A segunda ordem de preocupação refere-se ao **custeio e às fontes de receita do RPPS**, especialmente quanto à disciplina da contribuição patronal, à cobertura de insuficiências financeiras, à modelagem do plano de amortização e à baixa densidade normativa de alguns dispositivos centrais do art. 4º do projeto. Nesse

ponto, o texto demanda aperfeiçoamento, a fim de tornar mais clara, em nível legal, a responsabilidade financeira do ente e os instrumentos de preservação do equilíbrio do regime.

A terceira preocupação diz respeito à **governança institucional do RPPS**, incluídos os requisitos dos dirigentes, a conformação dos colegiados, a segregação de funções, a gestão técnica dos investimentos e a disciplina do órgão colegiado respectivo. Tal como proposto, o texto apresenta rarefação normativa em matéria sensível à segurança institucional do regime, o que recomenda revisão para maior aderência aos parâmetros federais aplicáveis aos regimes próprios.

A quarta ordem de preocupação incide sobre a **coerência sistêmica e a técnica legislativa do pacote normativo**, seja pela sobreposição entre a proposta de emenda à Lei Orgânica e o Projeto de Lei Complementar, seja pela abertura excessiva a regulamentação posterior em temas que reclamam disciplina legal mais densa, seja, ainda, por pontos que demandam compatibilização com o ordenamento municipal já vigente.

Diante desse quadro, **recomendo**, como orientação técnica às comissões e aos vereadores:

a) que seja considerada a **necessidade de prévia juntada da avaliação atuarial** e da correspondente memória técnica, de modo a oferecer ao processo legislativo suporte suficiente para a apreciação segura da reforma;

b) que sejam solicitados ao Poder Executivo **esclarecimentos complementares** quanto ao custeio, à contribuição patronal, à governança do RPPS, à estrutura de investimentos, à

previdência complementar e aos impactos concretos das alterações propostas;

c) que se avalie a conveniência de **baixa em diligência**, de retirada temporária de pauta ou de prosseguimento apenas após o aperfeiçoamento do texto, mediante emendas estruturantes;

d) que, em qualquer cenário, eventual deliberação parlamentar considere com especial atenção os riscos identificados neste parecer, sobretudo quanto à consistência atuarial do projeto, à suficiência da governança institucional, à robustez do custeio e à segurança jurídica do novo desenho normativo;

e) que sejam objeto de revisão específica os dispositivos relativos à contribuição de inativos e pensionistas em cenário deficitário, à definição e alteração das alíquotas patronais, à governança colegiada, à estrutura dos investimentos e à técnica redacional de dispositivos que, na forma atual, podem gerar insegurança interpretativa.

Em consequência, a orientação técnica que se extrai deste parecer **não é impositiva de um resultado político**, mas no sentido de que a matéria, tal como atualmente instruída, **reclama complementação técnica e aperfeiçoamento normativo antes de eventual deliberação final**, para que a Câmara Municipal possa exercer sua competência com a segurança jurídica e institucional que o tema exige.

Ressalto, por fim, que o presente parecer possui natureza meramente opinativa e caráter técnico-jurídico, não vinculando a deliberação parlamentar, servindo



Poder Legislativo
PIRES DO RIO

apenas como elemento de orientação às comissões e aos vereadores na formação de seu convencimento.

Pires do Rio, data da assinatura eletrônica.

FERNANDA DE JESUS BARBOSA
OAB/GO 31.376
Procuradoria Jurídica

LAURA CAMILO DE ALMEIDA FEROLLA
Consultora Legislativo Jurídico

Assinado Digitalmente – Validade Jurídica assegurada conforme MP 2.200-2/2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).