

A COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA COMO UM MECANISMO DE CUSTEIO: CONTRIBUIÇÕES PARA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS

THE SOCIAL SECURITY OFFSET AS A FUNDING MECHANISM: CONTRIBUTIONS TO
THE FINANCIAL AND ACTUARIAL BALANCE OF PUBLIC PENSION SCHEMES

LA INDEMNIZACIÓN PREVISIONAL COMO MECANISMO DE FINANCIACIÓN:
APORTACIONES AL EQUILIBRIO FINANCIERO Y ACTUARIAL DE LOS RPPS

Michele da Luz Alencar¹
Fábio Lucas de Albuquerque Lima²

RESUMO: Este artigo analisa a importância da Compensação Previdenciária como mecanismo de custeio, evidenciando sua contribuição para o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). O estudo evidencia a necessidade de utilização desse instrumento, que possibilita a compensação financeira entre os regimes previdenciários, ressaltando sua relevância no contexto da gestão financeira e atuarial dos RPPS. A pesquisa fundamenta-se na análise do arcabouço jurídico que rege a matéria, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.213, de 1991, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999, o Decreto nº 10.188, de 2019, e a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, normas que disciplinam e estabelecem os parâmetros operacionais para a efetivação da compensação previdenciária. Conclui-se que a correta aplicação da Compensação Previdenciária constitui instrumento essencial para a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS, contribuindo para a observância do equilíbrio exigido pela legislação vigente.

1

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Financiamento da Previdência. Gestão Previdenciária. COMPREV.

ABSTRACT: This article examines the relevance of the Social Security Offset as a funding mechanism, highlighting its role in promoting the financial and actuarial balance of Public Pension Schemes. The study demonstrates the necessity of applying this instrument, which enables financial compensation among different social security systems, emphasizing its importance within the context of pension fund management and actuarial sustainability. The research is grounded in an analysis of the legal framework governing the subject, in alignment with the Federal Constitution of 1988, Law No. 8,213/1991, Constitutional Amendment No. 20/1998, Federal Law No. 9,796/1999, Decree No. 10,188/2019, and Ordinance No. 1,467/2022, which establish the legal and operational parameters for the implementation of the social security offset. The study concludes that the proper application of this mechanism is essential to ensuring the financial and actuarial sustainability of public pension systems, contributing to compliance with the balance requirements established by current legislation.

Keywords: Pension Fund management. Pension Financing. Social Security Law. COMPREV.

¹Pós-graduada em Regime Próprio de Previdência Social e Regime de Previdência Complementar pela Faculdade Anasps. Diretora Executiva de Finanças Previdenciárias no RPPS de Maceió. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Cesmac.

²Doutorando em Direito pelo UniCEUB. Mestre em Administração Pública pela FGV. Professor de direito previdenciário na Faculdade ANASPS.

RESUMEN: Este artículo analiza la importancia de la compensación previdencial como mecanismo de financiación, poniendo de relieve su contribución al equilibrio financiero y actuarial de los Regímenes Propios de Seguridad Social (RPPS). El estudio pone de manifiesto la necesidad de utilizar este instrumento, que permite la compensación financiera entre los regímenes de seguridad social, destacando su relevancia en el contexto de la gestión financiera y actuarial de los RPPS. La investigación se basa en el análisis del marco jurídico que rige la materia, en consonancia con la Constitución Federal de 1988, la Ley n.º 8.213, de 1991, la Enmienda Constitucional n.º 20, de 1998, la Ley Federal n.º 9.796, de 5 de mayo de 1999, el Decreto n.º 10.188, de 2019, y la Orden Ministerial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTP) n.º 1.467, de 2022, normas que regulan y establecen los parámetros operativos para la aplicación de la compensación previsional. Se concluye que la correcta aplicación de la compensación previdencial constituye un instrumento esencial para la sostenibilidad financiera y actuarial de los RPPS, contribuyendo al mantenimiento del equilibrio exigido por la legislación vigente.

Palabras clave: Derecho de la Seguridad Social. Financiación de la Seguridad Social. Gestión de la Seguridad Social. COMPREV.

INTRODUÇÃO

A moeda dos regimes públicos da Previdência Social tem dupla face. No primeiro lado da moeda, o ordenamento jurídico apresenta o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do outro lado, para os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Ao longo da vida de um trabalhador normal não é incomum que, antes de passar em concurso público e ser investido no cargo através da nomeação e posse, o servidor tenha exercido atividades laborativas privadas em razão das quais contribuiu para a Previdência Social. Empiricamente, esse é o itinerário mais corriqueiro.

Em sentido contrário, é possível que alguém que exerceu um cargo público efetivo, decida se exonerar e venha a desenvolver atividades vinculadas ao RGPS, seja como empregado ou como empreendedor.

Quaisquer que sejam os movimentos das relações de trabalho do indivíduo, sempre que for necessário para o deferimento de sua aposentadoria, é necessário o processo de reconhecimento, por meio de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), para que sejam computados os períodos no serviço público e os da iniciativa privada.

Esse reconhecimento tem legislação específica e segue um procedimento específico no âmbito do Ministério da Previdência Social e no Instituto Nacional do Seguro Social, para que sejam pagas ou recebidas as compensações previdenciárias, seja pelo RPPS do ente federativo,

seja, ainda que excepcionalmente, para que o INSS aufira o ressarcimento que porventura lhe seja devido.

Entendida a Previdência Social como um direito fundamental (Horvath Júnior; Correa Queiroz, 2018), o reconhecimento do tempo de contribuição se impõe independentemente da atividade a que esteve filiado o segurado ter sido o RGPS ou o RPPS, obedecidas as regras de contagem. Não se pode afastar da análise da realidade fenomênica que os riscos sociais protegidos pelo RGPS e pelo RPPS são muito parecidos, senão os mesmos.

Assim, havendo a hipótese do risco securitário passível de proteção, o direito deve reconhecer os vínculos e os respectivos tempos de contribuição pela sistemática da cobertura dos eventos previdenciários (Balera, 2010).

O presente artigo tem por objetivo apresentar uma análise acerca da importância da Compensação Previdenciária como mecanismo de custeio essencial à manutenção e ao fortalecimento do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como possibilitar a compreensão do processo de compensação previdenciária.

A abordagem consiste em discorrer sobre a relevância desse instrumento no cotidiano da gestão dos Regimes Próprios, evidenciando seus efeitos positivos sobre a sustentabilidade financeira e atuarial quando implementado de forma efetiva. Entretanto, apesar das diretrizes estabelecidas no arcabouço legal, especialmente na Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que dispõe sobre a Compensação Previdenciária (COMPREV), tais instrumentos ainda não têm sido plenamente utilizados para o fortalecimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Essa omissão compromete a sustentabilidade financeira e atuarial dos entes instituintes, configurando uma prática que prejudica o equilíbrio dos regimes.

Cabe ressaltar que outros dispositivos legais também reforçam a necessidade de aplicação da compensação previdenciária, como a Constituição Federal de 1988 (art. 40, § 8º e § 14), a Lei nº 8.213/1991, a Emenda Constitucional nº 20/1998 e o Decreto nº 10.188/2019, que normatizam procedimentos e critérios operacionais para a efetivação da compensação. A observância desses dispositivos constitui elemento estratégico para garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, evitando déficits e promovendo a justiça previdenciária entre os regimes.

Inicialmente, destaca-se que, mesmo após a promulgação da Lei nº 9.796/1999, que disciplinou a metodologia de compensação previdenciária entre os regimes, ainda se observa deficiência na interpretação e aplicação da legislação por parte dos entes públicos.

O avanço dos dispositivos legais relacionados à compensação previdenciária trouxe maior clareza sobre a necessidade de considerar a COMPREV como elemento integrante do custeio dos RPPS, uma vez que as receitas provenientes da compensação correspondem a contribuições previdenciárias transferidas de um regime para outro em determinado período. Tal entendimento reforça sua relevância dentro do processo de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

No entanto, a implementação efetiva da compensação nos trabalhos realizados no ambiente dos RPPS ainda enfrenta obstáculos significativos, especialmente em nível gerencial, o que compromete sua operacionalização e limita os benefícios decorrentes da aplicação sistemática deste instrumento. Dessa forma, evidencia-se que a plena utilização da COMPREV constitui instrumento fundamental para assegurar a sustentabilidade e a justiça previdenciária entre os regimes.

O presente trabalho tem como objetivo geral aprofundar a análise do mecanismo da Compensação Previdenciária no contexto do custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), fornecendo subsídios teóricos e práticos que possibilitem sua implementação efetiva e contribuam para o fortalecimento do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

A partir do objetivo geral, foram formulados os objetivos específicos, concebidos como etapas essenciais para alcançar a finalidade principal do estudo. Entre eles, destacam-se: conhecer o histórico da Compensação Previdenciária; compreender as leis que regulamentam a COMPREV e identificar a quem se aplicam; analisar o Decreto nº 10.188, de 2019, e a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, considerando seus efeitos legais sobre a operacionalização do mecanismo; examinar os procedimentos adotados pelos regimes institucionais – tanto em nível federal (Regime Geral de Previdência Social – RGPS) quanto pelos órgãos de origem (RPPS) – para efetivar a compensação previdenciária; e adquirir aptidão técnica para implementar de forma eficaz as normas de compensação.

Esses objetivos específicos buscam não apenas aprofundar o conhecimento jurídico e operacional da COMPREV, mas também reforçar sua importância estratégica como ferramenta de custeio, capaz de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social.

A convivência com essa realidade, de natureza jurídico-previdenciária, mas com reflexos significativos na administração pública, evidencia a necessidade de efetiva aplicação da compensação previdenciária. Diante disso, levanta-se a questão: se existem leis que normatizam explicitamente a compensação, por que ainda não é plenamente compreendida e utilizada como mecanismo de custeio capaz de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social?

A Compensação Previdenciária constitui o instrumento que viabiliza o acerto financeiro entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), por meio da contagem recíproca do tempo de contribuição dos segurados. Trata-se de um mecanismo de custeio estratégico, destinado a assegurar que cada regime arque com a parcela correspondente às contribuições dos trabalhadores, reforçando o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Assim, a COMPREV não se limita a uma formalidade legal, mas representa uma ferramenta essencial para a sustentabilidade dos sistemas previdenciários e para a justiça contributiva entre os regimes.

Dessa forma, este trabalho concentra-se na análise da Compensação Previdenciária como mecanismo de custeio essencial para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Busca-se compreender os aspectos mais complexos do instituto, que dificultam sua interpretação e constituem obstáculos à sua efetiva implementação.

A pesquisa adota uma abordagem documental e bibliográfica, com base em análise de leis, decretos e orientações normativas, permitindo identificar os procedimentos necessários para corrigir distorções na aplicação da compensação e avaliar como sua operacionalização contribui para a sustentabilidade dos regimes. Assim, o estudo evidencia a relevância estratégica da COMPREV, não apenas como instrumento legal, mas como ferramenta prática de gestão que garante a justiça previdenciária e a solvência financeira e atuarial dos RPPS.

OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os servidores públicos estão acolhidos no texto da Constituição no art. 40 tal a relevância dos agentes de Estado para a realização das políticas públicas que, com eficiência, garantem a concretização dos direitos sociais (Silva; Lima, 2023).

Como os trabalhadores e profissionais autônomos estão resguardados no Regime Geral de Previdência Social, os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo também possuem um regime constitucional e legal de proteção previdenciária.

A previdência social no Brasil, um pilar fundamental da seguridade social, possui uma trajetória rica e complexa, enraizada nas primeiras décadas do século XX com a emergência das caixas de aposentadorias e pensões. Ao longo do tempo, essa estrutura evoluiu significativamente, culminando no sistema tripartite contemporâneo. A Constituição, outrossim, instuiu uma trilogia de regimes previdenciários, caracterizada pela coexistência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e do Regime de Previdência Complementar. (Brasil, 1988; Martinez, 2023).

A Carta Magna delineou a coexistência de regimes distintos, porém interligados, com o objetivo de atender às particularidades das diferentes categorias de trabalhadores, alcançando desde os empregados da iniciativa privada até os servidores públicos que dedicam suas carreiras ao Estado. Em que pese o RPPS e o RGPS tenham se aproximado (Horvath, 2025), o RPPS se caracteriza por ser um regime destinado a um determinado público: a massa de servidores efetivos.

Essa estrutura multifacetada evidencia a preocupação do legislador constitucional em assegurar amplo amparo social, ao mesmo tempo em que revela a complexidade do sistema previdenciário brasileiro.

Em relação ao regime previdenciário do servidor, que num passado não muito distante mantinha um vínculo visceral com o direito administrativo, libertando-se paulatinamente deste a partir da Emendas Constitucionais de reforma da Previdência Social, a Constituição de 1988 regula esse sistema de proteção no artigo 40:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988).

Por outro lado, não restam dúvidas de que modernamente a tendência geral é de universalização da cobertura previdenciária, desde que haja a relação jurídica de filiação ao regime.

Em relação ao tema do presente artigo, a contagem recíproca se coloca como um sistema natural de reconhecimento de que a contribuição para a Previdência reconhece o cumprimento dos requisitos e obrigações decorrentes da filiação.

Analisando a relação de Previdência Social quanto à necessidade de proteção do trabalhador no cenário de parte do tempo no exterior, assegura o dever de reconhecimento de possibilidade de cobertura dos riscos sociais, para cobrir uma necessidade previdenciária. Embora não seja diretamente relacionada ao RPPS, a lição de tendência de proteção ampliada e reconhecimento de direitos é consignada nessa passagem de Ibrahim e Martins (2018):

A tendência universalizadora moldada no pós-guerra aos poucos ganhou espaço. A nova orientação, de universalização dos direitos econômicos e sociais, teve como marco notável em sua tutela internacional a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 seguida por outros documentos como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969 e pelo Protocolo de São Salvador, de 1988. (Ibrahim; Martins, 2018, p. 55).

Nesse contexto, a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial permeia toda a discussão previdenciária, constituindo um desafio permanente que impulsiona reformas e ajustes legislativos, bem como a adoção de mecanismos de custeio, a exemplo da Compensação Previdenciária, indispensáveis à sustentabilidade dos regimes.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) está instituído no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de assegurar, por lei, aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, bem como aos magistrados, conselheiros dos Tribunais de Contas e membros do Ministério Público, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal (Goes, 2015).

Esses regimes oferecem cobertura exclusiva a esse grupo de trabalhadores, assegurando-lhes, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, conforme estipulado no artigo 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A organização e o funcionamento dos RPPS são detalhadamente normatizados, buscando preservar o equilíbrio financeiro e atuarial mediante contribuições do respectivo ente federativo, dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

A Emenda Constitucional nº 103 (Brasil, 2019), que promoveu a mais recente Reforma da Previdência, introduziu alterações significativas nesse artigo, impactando as regras de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e a aposentadoria compulsória, além de reforçar o caráter contributivo e solidário do RPPS.

Por sua vez, o regime de Previdência Complementar, como o próprio nome sugere, possui caráter facultativo e visa a complementar os benefícios concedidos pelos regimes básicos (RGPS e RPPS). Sua adesão é voluntária e autônoma, e a obtenção do benefício complementar independe da concessão de prestações pelos regimes obrigatórios (Nascimento, 2024). Tal

regime é fundamentado constitucionalmente no artigo 202 da Constituição Federal e em seus §§ 14, 15 e 16 do artigo 40, sendo regulamentado pelas Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001.

Para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei Federal nº 12.618 (Brasil, 2012) instituiu o regime de previdência complementar, autorizando a criação das Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud).

Conforme analisa Souza Junior (2024), com a Reforma da Previdência de 2019, a adesão a um plano de previdência complementar tornou-se ainda mais relevante para novos servidores públicos, pois a aposentadoria pelo RPPS passou a ser limitada ao teto do RGPS, o que exige um plano complementar para alcançar um nível de renda superior.

Dentre os regimes previdenciários apresentados, o presente estudo concentra-se nos Regimes Próprios de Previdência Social, instituídos em benefício dos servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes federativos. Ressalte-se que os referidos regimes possuem expressa previsão constitucional e legal. Entende-se por regime próprio de previdência social aquele que assegura, no mínimo, as aposentadorias e a pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal, cujas regras constitucionais encontram-se disciplinadas nesse dispositivo, aplicando-se, de forma subsidiária, as normas do art. 201 (Brasil, 1988).

8

A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, regulamenta a matéria, dispondo sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes federativos. (Brasil, 1998).

A federação brasileira confere aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios uma parcela de autonomia para organizar seus próprios regimes previdenciários, respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. Essa competência legislativa encontra respaldo nos artigos 24, XII e §2º, e 30, I, da Constituição Federal de 1988.

O artigo 24, XII, confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre previdência social, cabendo à União estabelecer normas gerais. Já o artigo 30, I, concede aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (Brasil, 1988). Dessa forma, embora a União defina as diretrizes gerais, os entes federativos possuem a prerrogativa de adaptar seus RPPS às suas realidades e necessidades específicas, desde que em conformidade com o arcabouço normativo nacional. Esse arranjo federativo busca conciliar a uniformidade de princípios previdenciários com a flexibilidade necessária para que

cada esfera de governo possa gerir de forma eficiente seus sistemas de proteção social, considerando suas capacidades financeiras e demográficas. (Santos, 2008, p. 112).

O financiamento dos Regimes Próprios de Previdência Social constitui um aspecto de suma importância para sua perenidade. Diferentemente do Regime Geral, que se beneficia de uma gama diversificada de fontes de receita, os RPPS dependem fundamentalmente de duas vertentes: as contribuições dos próprios servidores e os recursos aportados pelo ente federativo empregador. O artigo 149, §1º, da Constituição Federal estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio do regime previdenciário, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (Brasil, 1988). Esta previsão constitucional sublinha o caráter contributivo do regime e a responsabilidade compartilhada entre o servidor e o ente público.

Além das contribuições dos servidores ativos, a Emenda Constitucional nº 103 (Brasil, 2019) explicitou a possibilidade de contribuição dos aposentados e pensionistas para os RPPS, observados os limites e condições estabelecidos em lei.

Complementarmente, o artigo 195, §1º, da Constituição Federal, embora de caráter mais geral, reforça a necessidade de receitas destinadas à seguridade social, o que abrange, evidentemente, os RPPS. A Lei nº 9.717/98, em seu artigo 1º, inciso II, reitera que o

Essa dualidade de fontes de financiamento contrasta com o Regime Geral, que conta com contribuições de empregadores e trabalhadores, além de outras contribuições sociais decorrentes de fontes diversas, como concursos de prognósticos, importação de bens e serviços, ou sobre a receita e o faturamento das empresas.

A dependência mais concentrada das fontes de custeio nos RPPS impõe um rigor ainda maior na gestão financeira e atuarial desses regimes, a fim de assegurar sua capacidade de honrar os compromissos futuros com os segurados, já que advém basicamente do ente federativo empregador e de seus servidores, não existindo nenhuma outra fonte de financiamento.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a previdência dos servidores públicos apresentava uma configuração bastante distinta. Naquele período, os Regimes Próprios de Previdência Social, tal como conhecemos hoje, não existiam formalmente. O Estado, em suas diversas esferas, arcava diretamente com os proventos de aposentadoria de seus

trabalhadores, configurando um modelo em que o financiamento era predominantemente estatal, sem uma participação contributiva significativa por parte do servidor. Essa dinâmica persistiu, em linhas gerais, durante boa parte da República, onde o seguro dos servidores era custeado exclusivamente pelo Estado, sem a efetiva participação dos beneficiários (Tavares, 2007).

A Administração Pública brasileira, até o advento da Constituição de 1988, convivia com dois regimes jurídicos distintos para seus trabalhadores: o regime estatutário e o regime celetista. Os servidores vinculados ao regime estatutário tinham suas aposentadorias financiadas integralmente pelo Estado, dentro da lógica então vigente de custeio.

Por outro lado, os trabalhadores celetistas, ou seja, aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vertiam suas contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Com a promulgação da Lei Maior de 1988, buscou-se a uniformização dos vínculos no serviço público, estabelecendo o regime jurídico único, previsto no artigo 40 da Constituição Federal, o que implicava que todos os servidores passariam a ser regidos por um estatuto próprio (Alves, 2012).

Esse movimento de unificação gerou a possibilidade de que muitos trabalhadores anteriormente celetistas pudessem optar pela transição para o regime estatutário. Essa mudança de regime, contudo, trouxe consigo uma complexa questão: a destinação dos valores já contribuídos pelos ex-celetistas ao RGPS, uma vez que eles passariam a se aposentar por um regime próprio.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A Compensação Previdenciária consiste em um mecanismo financeiro inter-regimes, destinado a promover o equilíbrio atuarial e financeiro entre os diferentes regimes de previdência social. Por meio desse mecanismo, assegura-se que o regime responsável pela concessão e manutenção do benefício previdenciário seja ressarcido pelos demais regimes nos quais o segurado ou servidor tenha vertido contribuições ao longo de sua vida laboral. Tal sistemática evita o custeio integral do benefício por apenas um regime, preservando a lógica contributiva do sistema previdenciário e garantindo a adequada repartição dos encargos conforme o tempo de contribuição efetivamente prestado em cada regime.

O alicerce jurídico máximo para a instauração e a operacionalização da compensação previdenciária encontra-se solidamente gravado na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, conferindo-lhe um caráter de obrigatoriedade sistêmica.

A exigência de compensação previdenciária é corolário direto da garantia constitucional da contagem recíproca de tempo de contribuição, expressamente prevista no §9º do Artigo 201 da Carta Magna. Este dispositivo, introduzido pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, foi posteriormente objeto de reformulação e aprimoramento pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, visando à contínua melhoria da proteção social e do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, o texto constitucional consolidou ainda mais a obrigatoriedade da compensação financeira, não apenas entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), mas também entre os próprios RPPS, observados os critérios estabelecidos em lei para tanto. Além disso, a referida emenda trouxe o §9º-A ao artigo 201, expandindo a contagem recíproca e a compensação financeira para o tempo de serviço militar, reforçando a abrangência da matéria.

A compensação previdenciária, conforme salientado por autores como Guimarães (2012), Sarquis, Frigeri e Sousa (2021) e Vieira (2010), configura-se como uma fonte relevante e regular de financiamento para os Regimes Próprios de Previdência Social. Sua efetivação contribui significativamente para o custeio das folhas de inativos e para a mitigação de déficits atuariais, razão pela qual sua adequada gestão não pode ser negligenciada pelos administradores públicos nem pelos órgãos de controle externo, que detêm a incumbência de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários. Dessa forma, percebe-se que a compensação transcende a mera formalidade burocrática, assumindo um papel estratégico na saúde financeira dos entes federados e na garantia dos direitos previdenciários dos servidores públicos.

Embora nem a Constituição Federal nem a legislação infraconstitucional de 1999 apresentem uma definição taxativa para o que seria a compensação previdenciária, a doutrina, a exemplo de Vieira (2010) e Antonio Graça (2008), citando Euclides Augusto de Queiroz Esteves, fornece conceituações elucidativas. A compensação previdenciária pode ser entendida como o mecanismo que permite preservar, em um regime de previdência, pelo seu caráter contributivo, a responsabilidade pelo pagamento de um benefício previdenciário.

Em uma perspectiva mais direcionada ao objetivo, Graça (2008) a descreve como o resultado da previsão constitucional da contagem recíproca de tempo de contribuição, cuja

finalidade é evitar que os regimes concedentes sejam financeiramente prejudicados ao serem compelidos a aceitar, para fins de concessão de aposentadorias e pensões, tempo de filiação a outro regime sem que as respectivas contribuições tenham sido repassadas.

Assim, é um acerto de contas entre regimes distintos quando há contagem recíproca de tempo de contribuição para aposentadorias e pensões por morte de servidores já aposentados, ou seja, quando há contribuições para regimes diversos e averbação do tempo de contribuição de um para o outro.

A compensação financeira entre regimes previdenciários concretiza um anseio histórico dos entes federados, buscando corrigir uma distorção sistêmica decorrente da ausência de regulamentação adequada no passado. Por longos anos, ocorreu a transferência de tempo de contribuição entre regimes para fins de aposentadoria, sem a correspondente compensação das contribuições recolhidas, o que inviabilizava a aplicabilidade plena do instituto e acarretava prejuízos significativos ao erário.

Como bem assinala Santos (2008, p. 236), é comum, ao longo da vida laboral do trabalhador, a vinculação sucessiva a diferentes regimes de previdência social. Um exemplo clássico é o de um indivíduo que inicia sua carreira contribuindo para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, posteriormente, em decorrência de aprovação em concurso público, ingressa em um cargo efetivo vinculado a um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

12

Cenários semelhantes ocorrem no trânsito entre RPPSs pertencentes a entes federados distintos. Diante dessa realidade, a contagem recíproca de tempo de contribuição, que é a comunicação e o aproveitamento do tempo de contribuição prestado em um regime de previdência por outro, tornou-se imperativa.

O doutrinador supracitado enfatiza a compulsoriedade da apuração do tempo de serviço na administração pública, na iniciativa privada e nos segmentos rural e urbano, beneficiando os entes da federação, uma vez que seu alcance se estende retroativamente à concessão das aposentadorias e pensões desde outubro de 1988.

A finalidade precípua é equalizar os valores custeados pelos Fundos de Previdência de Estados e Municípios com aqueles que seriam de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), considerando que muitos servidores, embora aposentados pelo regime próprio, contribuíram substancialmente para a autarquia federal ao longo de sua vida laboral.

Em estrita conformidade com o mandamento constitucional que impõe a definição legal dos critérios de compensação, o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999 (Brasil, 1999). Esta lei constitui o principal marco regulatório infraconstitucional da matéria, detalhando e organizando os procedimentos e as regras para a efetivação da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Previamente à Lei nº 9.796/1999, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, já havia disciplinado, ainda que de forma incipiente, as regras pertinentes à concessão e à responsabilidade pelo custeio dos benefícios. Entretanto, conforme Santos (2014, p. 299), essa medida não se revelou suficiente para endereçar as complexidades operacionais, o que impulsionou a necessidade de uma regulamentação específica para a compensação entre os regimes.

A Lei nº 9.796/1999, ao fortalecer o artigo 201, §9º, da Constituição Federal, forneceu a base para a compensação financeira nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para fins de aposentadoria. A criação desse mecanismo buscou minimizar o déficit previdenciário, funcionando como uma das fontes de financiamento para os RPPS, especialmente no que tange às aposentadorias e pensões de servidores que ingressaram no serviço público após a Constituição de 1988, conforme observa Soares (2010, p. 32).

Um ponto crucial de atualização normativa diz respeito ao Decreto que regulamenta a Lei nº 9.796/1999. O texto original faz referência ao Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999. Contudo, é imperativo destacar que o Decreto nº 3.112/1999 foi *revogado* pelo Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019).

Esta nova legislação não apenas regulamenta a compensação financeira entre o RGPS e os RPPSs, mas também estabelece, de forma mais robusta e detalhada, a compensação entre os próprios Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

O Decreto nº 10.188/2019 representou um avanço significativo na operacionalização da compensação, modernizando o sistema COMPREV e efetivando adaptações essenciais.

Ademais, a operacionalização da compensação previdenciária é constantemente refinada por meio de atos infralegais. No contexto atual, a Portaria MPS nº 1.400, de 27 de maio de 2024

(Brasil, 2024), desempenha um papel central, disciplinando os parâmetros e diretrizes para a execução da compensação financeira. Esta portaria revogou atos normativos anteriores, como a Portaria SEPRT/ME nº 15.829, de 2 de julho de 2020 (Brasil, 2020), e a Portaria SPREV/ME nº 6.657, de 11 de junho de 2021 (Brasil, 2021), consolidando as regras mais recentes e fazendo referência, onde couber, às disposições da Portaria MTP nº 1.467 (Brasil, 2022), que é uma norma geral sobre regras e parâmetros dos RPPS.

A compensação previdenciária estabelece uma relação jurídica complexa entre os regimes previdenciários, designando papéis específicos para cada um. Conforme o Artigo 2º da Lei nº 9.796/1999, são definidos o regime de origem e o regime instituidor. O regime de origem é aquele ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado, no qual verteu contribuições, sem que dele tenha recebido aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes (Brasil, 1999).

Por sua vez, o regime instituidor é o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes, mediante o cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem (Brasil, 1999).

A Lei nº 9.796/1999 especifica que os regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente serão considerados regimes de origem quando o Regime Geral de Previdência Social for o regime instituidor, prevendo ainda, em seu art. 8-A, a compensação financeira entre os próprios Regimes Próprios de Previdência Social na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição, observadas, no que couber, as disposições da referida lei e as normas regulamentares pertinentes. Essa distinção é fundamental para a correta aplicação das regras de compensação e para a definição das posições de credor e devedor na relação financeira (Brasil, 1999).

A dinâmica da compensação, portanto, envolve o fluxo de recursos do regime de origem para o regime instituidor, com a finalidade de ressarcir as contribuições vertidas ao longo da vida contributiva do segurado.

A alternância de vínculos previdenciários é uma realidade frequente na trajetória profissional dos indivíduos. Um trabalhador pode iniciar sua vida laboral contribuindo para o RGPS, seja no setor privado ou em alguma autarquia, e, após aprovação em concurso público, migrar para um cargo efetivo vinculado a um RPPS.

Da mesma forma, pode ocorrer o trânsito entre RPPSs de diferentes entes federados. Nessas situações, a contagem recíproca de tempo de contribuição permite que o tempo de filiação em regimes distintos seja somado para a concessão de um único benefício.

É precisamente para evitar que o regime que concede o benefício arque sozinho com todo o ônus, embora o segurado tenha contribuído para outros regimes, que a compensação previdenciária se mostra essencial. Ela garante que cada regime contribua proporcionalmente ao tempo de filiação do segurado, preservando o caráter contributivo e a equidade do sistema previdenciário.

Para os RPPS, a compensação previdenciária representa um instrumento vital para a manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial. Ao receberem o ressarcimento das contribuições vertidas por seus segurados em outros regimes, os RPPS conseguem custear os benefícios de aposentadorias e pensões de forma mais adequada, mitigando a pressão sobre suas finanças e auxiliando no combate aos déficits. Nesse sentido, a gestão eficaz da compensação previdenciária constitui responsabilidade primordial dos gestores dos RPPS, contribuindo diretamente para a proteção previdenciária dos servidores públicos e para o equilíbrio atuarial do regime a longo prazo.

. O Sistema de Compensação Previdenciária (COMPREV) foi desenvolvido com essa finalidade, permitindo o acerto financeiro entre o RGPS e os RPPS, e entre os próprios RPPS. Este sistema, que teve sua operacionalização iniciada entre RGPS e RPPS desde o ano 2000, passou por diversas atualizações e modernizações ao longo do tempo para se adaptar às novas legislações e às crescentes demandas tecnológicas.

15

A administração do sistema COMPREV, bem como a definição de suas diretrizes, normas e procedimentos, está sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social, por meio de sua Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC), com o auxílio do Comitê da Compensação Previdenciária. Este Comitê é encarregado de estabelecer as ações para a estruturação, execução, manutenção, acompanhamento e gestão do sistema, bem como a definição de seu cronograma de implementação.

Para que um ente federativo (Município, Estado ou Distrito Federal) com RPPS possa pleitear a compensação previdenciária, é necessário que celebre um Termo de Adesão ao Sistema COMPREV com a Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social. Este termo formaliza a participação do RPPS no sistema e estabelece as condições para a operacionalização da compensação financeira.

O processo de requerimento e análise da compensação é detalhado pela legislação e normativas. Conforme o Decreto nº 10.188/2019 e a Portaria MPS nº 1.400/2024, o regime instituidor deve apresentar ao regime de origem os dados e documentos referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição do regime de origem. Enquanto o Artigo 10 do revogado Decreto nº 3.112/1999 listava os documentos necessários, as normas atuais consolidam a necessidade de informações precisas para a análise.

Para a formalização do requerimento de compensação previdenciária, devem ser informados os dados constantes nos documentos que instruíram a concessão do benefício, tais como a identificação do segurado ou dependente, o valor e a data de início do benefício, o percentual do tempo de contribuição no regime de origem, a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), o ato concessório e sua homologação pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente. Nos termos do art. 42 da Portaria MPS nº 1.400/2024, após o preenchimento do requerimento com base nessas informações, não é obrigatória a realização de upload dos respectivos documentos no Sistema Comprev, podendo sua apresentação ser exigida posteriormente, caso necessário.

Ressalta-se que os documentos elencados, embora não sejam obrigatoriamente anexados no momento do requerimento, fundamentam o pedido de compensação previdenciária e podem ser objeto de exigência pelo regime destinatário, de modo que sua não apresentação, quando solicitada, poderá comprometer a análise e o deferimento do pleito. A Portaria MPS nº 1.400/2024 estabelece prazos para a análise dos requerimentos de compensação financeira pelos regimes de origem, sendo estes gradualmente reduzidos: 1080 dias em 2022, 540 dias em 2023, 360 dias em 2024, 180 dias em 2025 e 90 dias a partir de 2026. O descumprimento desses prazos implica a atualização dos valores devidos, conforme previsto na legislação.

Após o lançamento das informações no Sistema COMPREV e o envio do requerimento, a plataforma viabiliza a análise pelo regime destinatário. Em caso de aprovação, o pagamento da compensação é realizado mensalmente enquanto o benefício permanecer ativo no Regime Próprio, cessando com o óbito do ex-servidor. A Portaria MPS nº 1.400/2024 também disciplina os procedimentos para interposição de recurso administrativo em caso de indeferimento, cuja apreciação compete ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS).

A robustez dos sistemas previdenciários contemporâneos depende intrinsecamente da aplicação de princípios atuariais e financeiros que assegurem sua perenidade. Nesse contexto, a compensação previdenciária se destaca como um dos pilares essenciais para a concretização

desse equilíbrio, especialmente no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Sua existência e efetiva operacionalização são, portanto, elementos cruciais para que esses regimes consigam honrar seus compromissos presentes e futuros com os segurados e seus dependentes.

A natureza contributiva da previdência social implica que os benefícios pagos aos segurados devem ser, em alguma medida, lastreados pelas contribuições que eles verteram ao longo de sua vida laboral. Sem o mecanismo da compensação previdenciária, o regime que concede o benefício e arca com o pagamento integral dos proventos ficaria financeiramente desbalanceado, pois absorveria o ônus de períodos contributivos que, na verdade, foram direcionados a outros regimes. Essa distorção comprometeria o princípio da contributividade e geraria um desequilíbrio atuarial, uma vez que as projeções de receitas e despesas seriam inexatas, impactando diretamente a capacidade de solvência do RPPS a longo prazo.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao reforçar e expandir a base legal da compensação previdenciária, sublinhou a importância desse instituto para a saúde financeira de todos os regimes previdenciários envolvidos.

Ao prever a compensação financeira não apenas entre o RGPS e os RPPS, mas também entre os próprios RPPSs, a reforma buscou criar um ambiente de maior justiça e equidade na distribuição dos encargos previdenciários entre os entes federados. Esta abordagem sistêmica reconhece que a mobilidade laboral dos indivíduos entre diferentes esferas da administração pública e o setor privado é uma característica do mercado de trabalho, e que os ônus e bônus dessa mobilidade devem ser compartilhados de forma justa.

A compensação previdenciária contribui diretamente para a mitigação dos déficits atuariais dos RPPS. Ao reaver as contribuições que foram vertidas para outros regimes, os RPPSs conseguem recompor parte de suas reservas financeiras, que seriam exauridas caso tivessem de custear integralmente benefícios concedidos com o aproveitamento de tempos de contribuição em que não foram recebedores das respectivas contribuições. Essa recuperação de valores é um componente fundamental para a sustentabilidade dos fundos de previdência, permitindo que os RPPS cumpram seu papel social e econômico.

A não observância ou a ineficácia na operacionalização da compensação previdenciária pode, portanto, agravar a situação financeira dos RPPS, exigindo aportes adicionais dos tesouros dos entes federados e desviando recursos que poderiam ser aplicados em outras áreas essenciais da administração pública.

A compensação previdenciária, portanto, não é meramente um ajuste contábil, mas sim um instrumento de política pública essencial para a manutenção da solvência e da equidade nos regimes de previdência social brasileiros.

A COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA COMO UM MECANISMO DE CUSTEIO: CONTRIBUIÇÕES PARA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS.

A longevidade e a solvência dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dependem intrinsecamente da robustez de suas fontes de financiamento e da eficácia dos mecanismos de gestão que visam à preservação de seu equilíbrio financeiro e atuarial. Conforme delineado em seções anteriores, a Constituição Federal de 1988 estabelece bases de financiamento distintas para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e para os RPPS, conferindo ao primeiro uma pluralidade de fontes, como as contribuições sobre a folha de salários, receita, faturamento, lucro e a importação, bem como as contribuições dos trabalhadores e a receita de concursos de prognósticos, conforme disposto no artigo 195.

Em contraste, os RPPS, conforme preceitua o artigo 40 da Carta Magna, possuem uma base de financiamento mais restrita, assentada fundamentalmente nas contribuições do ente público, dos servidores ativos, inativos e dos pensionistas. Essa diferença fundamental na arquitetura de custeio dos regimes ressalta a importância capital da compensação previdenciária como um instrumento indispensável para mitigar as vulnerabilidades financeiras inerentes aos RPPS, funcionando como uma fonte de custeio indireta, mas de suma relevância para a saúde sistêmica e a garantia dos direitos previdenciários dos servidores públicos.

A limitada base de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência Social, comparativamente à diversidade de fontes que sustentam o Regime Geral, torna-os mais suscetíveis a desequilíbrios financeiros e atuariais. Ao se restringir, de modo primário, às contribuições diretas do ente federativo e de seus segurados, os RPPS frequentemente se veem diante de desafios complexos para honrar seus compromissos presentes e futuros, especialmente em cenários de transição demográfica, com o envelhecimento da população e a consequente elevação da razão de dependência previdenciária.

Neste contexto, a compensação previdenciária emerge não como um mero ajuste contábil ou um acerto de contas entre regimes, mas como uma fonte de receita adicional e estratégica que injeta recursos vitais no fluxo de caixa dos RPPS. Ela representa a materialização do princípio da contributividade em um cenário de alta mobilidade laboral, assegurando que o

encargo financeiro da aposentadoria ou pensão seja distribuído de maneira equitativa entre os regimes nos quais o segurado verteu contribuições ao longo de sua trajetória profissional.

A ausência ou a ineficácia desse mecanismo resultaria em um ônus desproporcional para o regime instituidor, que, compelido a conceder e manter o benefício integralmente, absorveria o custo de períodos contributivos para os quais não recebeu as respectivas receitas, gerando uma assimetria financeira insustentável.

A compensação previdenciária, ao reaver as contribuições vertidas para outros regimes, particularmente o RGPS, atua como um mecanismo de equalização de encargos que preserva a lógica contributiva do sistema previdenciário brasileiro. Como bem observa Marcelo Barroso Campos (2014, p. 31), a COMPREV foi instituída para "amortecer o déficit previdenciário", consolidando-se como uma das fontes de financiamento dos RPPS. Esta perspectiva é crucial, pois desloca a compreensão da compensação de uma mera formalidade burocrática para a de um componente ativo e dinâmico na formação das receitas que sustentam as despesas com aposentadorias e pensões. Ela funciona como uma "fonte de custeio alternativa" ou "indireta", complementando as contribuições diretas e reforçando a capacidade de pagamento dos RPPS, especialmente em relação aos servidores que ingressaram no serviço público após a Constituição de 1988 e que podem ter um histórico contributivo multifacetado.

19

A garantia de que o regime instituidor será ressarcido pelas contribuições passadas é um elemento central para a manutenção da capacidade financeira dos RPPS, permitindo que cumpram sua missão de proteção social sem comprometer o equilíbrio fiscal dos entes federados a que estão vinculados.

A compensação, portanto, não é apenas desejável, mas indispensável para a viabilidade financeira de um sistema previdenciário que reconhece e busca equacionar a pluralidade de vínculos laborais na vida do segurado.

A importância da compensação previdenciária como mecanismo de custeio direto para os Regimes Próprios de Previdência Social manifesta-se de maneira clara no impacto positivo que os valores ressarcidos exercem sobre o fluxo de caixa desses regimes. Ao contrário de uma simples transferência de capital, a compensação representa a materialização de créditos que, sem ela, sobrecarregariam desproporcionalmente o RPPS instituidor.

Os valores recebidos por meio da compensação são diretamente alocados para o pagamento de aposentadorias e pensões por morte, aliviando a pressão sobre as receitas correntes provenientes das contribuições dos servidores ativos e do ente público. Essa

funcionalidade é particularmente relevante em contextos de elevada relação entre inativos e ativos, onde a insuficiência das contribuições diretas para fazer frente às despesas imediatas de benefícios pode gerar um desequilíbrio significativo. A compensação, neste cenário, atua como um estabilizador financeiro, garantindo que o RPPS possa honrar seus compromissos sem depender exclusivamente de aportes extraordinários do tesouro do ente federativo, os quais, se constantes, comprometem a capacidade de investimento em outras áreas essenciais da administração pública.

Ademais, a compensação previdenciária desempenha um papel crucial ao "pluralizar" indiretamente as fontes de financiamento dos RPPS, aproximando-os, em certa medida, da diversidade de custeio do Regime Geral. Embora os RPPS não possuam as mesmas bases tributárias e contributivas que o RGPS, a compensação lhes permite reaver recursos que foram gerados por outras bases de regimes distintos, para os quais o segurado contribuiu. Este influxo de capital, proveniente de períodos contributivos anteriores em outros regimes, minimiza a dependência exclusiva das contribuições diretas, que muitas vezes se mostram insuficientes para a sustentabilidade de longo prazo.

Kertzman (2009, p. 52) destaca a importância de os legisladores buscarem diversas bases de financiamento para diminuir o risco financeiro do sistema protetivo, uma premissa que a compensação previdenciária auxilia a concretizar para os RPPS, ao menos sob a ótica da recuperação de valores. Para Tavares (2007, p. 16), a dificuldade de custeio dos sistemas previdenciários nos regimes próprios era um problema grave antes e depois de 1988, exacerbado pela adesão de ex-empregados celetistas transformados em estatutários.

Neste sentido, a compensação previdenciária surge como uma resposta estrutural a essa problemática histórica, garantindo que o custeio dos benefícios dos servidores com múltiplos vínculos seja distribuído de forma mais justa entre os regimes. Goulart (2014, p. 55) ressalta que os valores compensados podem e devem ser capitalizados nos RPPS, facilitando sua verificação em avaliações atuariais como créditos financeiros futuros e contribuindo para o equilíbrio do sistema.

Essa capacidade de capitalização dos valores de compensação reforça a ideia de que a compensação é um instrumento de custeio que transcende o mero ressarcimento pontual, transformando-se em um ativo financeiro que fortalece as reservas do regime.

O equilíbrio atuarial, definido por Frederico Amado (2015, p. 1075) e Hugo Medeiros Goes (2015, p. 39) como a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas

estimadas e das obrigações projetadas a longo prazo, é a pedra angular da sustentabilidade de qualquer sistema previdenciário.

Para os Regimes Próprios de Previdência Social, cujas finanças são frequentemente mais sensíveis às variações demográficas e econômicas, a compensação previdenciária desempenha um papel absolutamente crítico na mitigação de déficits atuariais e na preservação dessa paridade fundamental.

Ao recompor as reservas financeiras dos RPPS com os valores correspondentes às contribuições vertidas em outros regimes, a compensação diretamente reduz o passivo atuarial. Isso ocorre porque o RPPS, ao conceder um benefício que considera tempos de contribuição em outras esferas, assume um compromisso que excede as contribuições diretamente recebidas em seu âmbito. Sem a compensação, essa diferença se traduz em um passivo não coberto, aumentando o déficit atuarial e comprometendo a capacidade do regime de cumprir suas obrigações futuras sem exigir aportes adicionais e onerosos do tesouro do ente federativo. A entrada de recursos via compensação, portanto, transforma um potencial passivo em um ativo financeiro, fortalecendo a base patrimonial do RPPS e melhorando suas projeções de solvência a longo prazo.

A correta valoração e contabilização dos créditos de compensação nas avaliações atuariais são elementos indispensáveis para a precisão dessas projeções e para a tomada de decisões estratégicas de gestão. A inclusão desses créditos como receitas futuras estimadas permite que os atuários dimensionem de forma mais fidedigna os compromissos do plano de benefícios e estabeleçam um plano de custeio mais realista, conforme a necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

A capacidade de um RPPS de prever e incorporar esses fluxos de recursos futuros oriundos da compensação confere maior estabilidade e previsibilidade ao sistema, permitindo um planejamento financeiro mais eficaz e uma gestão de investimentos mais estratégica, conforme preconizado pelas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e Portaria do Ministério da Previdência Social (MPS), como a Resolução CMN nº 5.272 de 18/12/2025 e a Portaria MTP nº 1.467/2022, que definem as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência para as aplicações dos recursos dos RPPS, conforme mencionado por Santos (2008, p. 154). Ao fortalecer a base de recursos disponíveis para o pagamento de benefícios, a compensação previdenciária não apenas reduz o déficit atuarial, mas também contribui para a estabilização das alíquotas de contribuição, evitando aumentos abruptos que

poderiam onerar excessivamente os servidores e o ente federativo. Esse mecanismo, em sua essência, garante que o “pacto entre gerações” no regime de repartição simples, onde os mais jovens arcam com os custos dos mais velhos, não seja comprometido pela falha em redistribuir os encargos contributivos entre os diversos regimes.

A relevância da compensação previdenciária transcende a mera existência legal do instituto, dependendo crucialmente de uma gestão efetiva e proativa por parte dos administradores dos Regimes Próprios de Previdência Social. A responsabilidade dos gestores na busca, controle e processamento dos créditos de compensação é um fator determinante para a saúde financeira e atuarial dos RPPS. A complexidade do processo, que envolve a troca de informações e documentos entre diferentes regimes, a observância de prazos e a correta aplicação das normativas, exige capacitação técnica, infraestrutura adequada e a utilização de sistemas informatizados robustos, como o COMPREV.

A ausência de uma gestão eficaz acarreta a não efetivação dos créditos, que se traduz diretamente em uma perda de receita para o RPPS, agravando déficits e, em última instância, comprometendo a capacidade de pagamento de benefícios sem o apoio financeiro do tesouro do ente federativo.

Conforme ressaltado por Soares (2012, p. 213), mesmo com a existência da legislação desde 1999, por muito tempo não ocorreram “ações relevantes, voltadas para a sua efetiva implantação e operacionalização”, o que gerou dificuldades na compreensão e aplicabilidade da compensação. Tal cenário ilustra a imperatividade de que os gestores compreendam a compensação previdenciária não como uma tarefa secundária, mas como um pilar estratégico da administração previdenciária.

A modernização e a regulamentação do sistema de compensação, por meio de normativas como o Decreto nº 10.188/2019 e a Portaria MPS nº 1.400/2024, que revogou atos anteriores e estabeleceu prazos mais rigorosos para a análise dos requerimentos, visam justamente aprimorar a efetividade do processo. A imposição de prazos, que se tornam cada vez mais curtos, e a previsão de atualização de valores em caso de descumprimento, incentivam os regimes de origem a processar os requerimentos com celeridade e rigor. Essa padronização e celeridade são vitais para que os recursos da compensação cheguem aos RPPS de forma tempestiva, permitindo que sejam incorporados ao planejamento financeiro e utilizados para o custeio dos benefícios.

A ineficácia na gestão da compensação, ao resultar na perda ou atraso desses créditos, não apenas impacta negativamente o equilíbrio financeiro imediato do RPPS, mas também distorce as projeções atuariais de longo prazo, criando um cenário de incerteza e potencialmente levando à necessidade de aportes adicionais do orçamento do ente federado, desviando recursos que poderiam ser aplicados em serviços públicos essenciais. Assim, a gestão diligente da compensação previdenciária não é apenas uma questão de cumprimento legal, mas uma estratégia essencial de política pública para a manutenção da solvência, da equidade e da perenidade dos Regimes Próprios de Previdência Social.

A compensação previdenciária, em sua concepção e operacionalização, transcende a dimensão meramente financeira e atuarial para se consolidar como um vetor fundamental de equidade intergeracional e de solidariedade entre os diversos regimes previdenciários que compõem o sistema de proteção social brasileiro.

O regime de repartição simples, predominante nos RPPS, baseia-se em um "pacto entre gerações", onde as contribuições dos trabalhadores ativos financiam os benefícios dos inativos, sob a expectativa de que as gerações futuras farão o mesmo. Contudo, sem a compensação, esse pacto seria distorcido em um cenário de mobilidade laboral, em que um RPPS arcaria sozinho com o ônus de uma aposentadoria, mesmo que uma parte significativa do tempo contributivo do segurado tivesse sido vertida para outro regime. A compensação previdenciária corrige essa distorção, garantindo que o custo da previdência seja compartilhado proporcionalmente ao tempo de contribuição em cada regime, assegurando que as gerações futuras não herdem um ônus financeiro desproporcional decorrente de falhas na distribuição de encargos passados.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao expandir a obrigatoriedade da compensação financeira não apenas entre o RGPS e os RPPS, mas também entre os próprios RPPSs, e ao incluir o tempo de serviço militar, reforçou a abrangência desse princípio de solidariedade. Essa reforma reconhece a realidade da mobilidade profissional e a necessidade de um sistema que permita a transição de um regime para outro sem prejuízo financeiro para qualquer das partes envolvidas. Ao exigir que os regimes de origem compensem os regimes instituidores, o sistema previdenciário brasileiro consagra a ideia de que a responsabilidade pela concessão de benefícios é um encargo compartilhado, pautado na integralidade do histórico contributivo do segurado, e não apenas no último regime de vinculação. Este mecanismo de solidariedade entre regimes também aborda questões históricas de desequilíbrio, como o mencionado por Tavares (2007, p. 16) sobre a adesão de ex-empregados celetistas aos RPPS sem o devido aporte compensatório.

Ao reaver as contribuições vertidas ao RGPS por esses servidores antes de sua migração para o regime próprio, a compensação previdenciária atua como um instrumento de reparação histórica, corrigindo assimetrias e garantindo que o custo de suas aposentadorias seja distribuído de forma mais justa e conforme o princípio da contributividade, reforçando a solvência e a equidade do sistema previdenciário como um todo.

A compensação, portanto, eleva-se a um instrumento de justiça social, garantindo que o direito à previdência seja exercido sem onerar indevidamente qualquer regime, e que a solidariedade entre os sistemas e entre as gerações seja uma realidade concreta.

CONCLUSÃO

A presente análise, no âmbito deste trabalho de conclusão de curso, dedicou-se ao aprofundamento das complexas dinâmicas que envolvem o custeio e a compensação previdenciária nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), revelando a intrínseca interconexão desses elementos para a sustentabilidade e solidez do sistema previdenciário brasileiro.

Longe de ser um mero estudo fragmentado, o propósito foi o de reunir e sistematizar aspectos que, embora regulados por um complexo arcabouço normativo, demandam uma compreensão unitária para se apreender a magnitude e a relevância de cada componente na tessitura da seguridade social.

A interpretação das leis, como aqui evidenciado, transcende a mera exegese textual, exigindo uma visão holística que contemple o contexto, os princípios e os objetivos teleológicos subjacentes, especialmente em um campo tão sensível e dinâmico quanto o da previdência.

A Carta Magna de 1988, compreendida como o grande marco na redemocratização e na consagração de direitos no cenário nacional, instituiu as bases para a seguridade social no Brasil, conferindo aos direitos sociais, incluindo a previdência, o status de direitos fundamentais. A previdência social, juntamente com a saúde e a assistência social, compõe a tríade da seguridade social, sendo a previdência caracterizada por sua natureza contributiva e compulsória.

Nesse contexto, a Constituição de 1988, ao resguardar os mais nobres direitos inerentes à pessoa humana, expressos em seu Art. 5º, impõe ao Estado e à sociedade o dever de garantir a dignidade através de políticas sociais que assegurem o amparo em contingências sociais, como a aposentadoria e a pensão. A criação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) insere-se diretamente nesse imperativo constitucional, representando um modelo específico de

previdência destinado aos servidores públicos da União, Estados e Municípios que optam por sua instituição, com a finalidade precípua de assegurar o pagamento de seus benefícios. Fundamental a essa estrutura é o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, intrínseco à própria concepção da seguridade social, que deve ser garantido para a continuidade do sistema.

O custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social constitui o alicerce fundamental para a sua existência e cumprimento dos objetivos institucionais, sendo um dos pilares da sustentabilidade previdenciária.

Conforme o arcabouço normativo brasileiro, os RPPS são obrigatoriamente custeados mediante as contribuições previdenciárias dos servidores públicos efetivos e dos militares, bem como com recursos das respectivas entidades políticas a que estão vinculados. Este modelo de financiamento reflete princípios basilares como a contributividade, que exige o aporte prévio de recursos para a cobertura dos benefícios, e a solidariedade, que se manifesta na intergeracionalidade do sistema, onde a geração atual de trabalhadores contribui para o pagamento dos benefícios dos atuais aposentados. Embora muitos RPPS operem sob um regime de capitalização, constituindo fundos com ativos financeiros para suportar benefícios futuros, outros ainda se baseiam na repartição simples, mantendo um caráter solidário entre as gerações.

O envelhecimento populacional e o aumento das obrigações previdenciárias têm imposto desafios crescentes à sustentabilidade dos RPPS, demandando uma gestão atuarial cada vez mais rigorosa para assegurar a solvência e o equilíbrio das contas públicas.

As reformas promovidas por instrumentos normativos, a exemplo da Emenda Constitucional nº 103/2019, buscaram ajustar as alíquotas de contribuição e incentivar a criação de regimes de previdência complementar, visando adequar a estrutura de custeio à realidade demográfica e econômica do país.

A constante necessidade de uma base de financiamento diversificada e a equidade na participação no custeio, conforme os princípios constitucionais da seguridade social, permanecem como diretrizes inafastáveis para a garantia de uma previdência pública robusta e equânime.

No cenário da gestão previdenciária, a compensação previdenciária emerge como um instrumento de inestimável valor para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios. Esta figura jurídica, prevista constitucionalmente e normatizada pela Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, estabelece um mecanismo de "acerto de contas" ou "encontro de contas" entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de

Previdência Social, bem como entre os próprios RPPS, quando há migração de segurados que contribuíram para mais de um regime ao longo de sua vida laboral.

A essência da compensação reside na transferência de recursos proporcionais ao tempo de contribuição vertido para cada regime, garantindo que o regime responsável pela concessão do benefício de aposentadoria ou pensão seja ressarcido pelos períodos em que o segurado contribuiu para outro sistema previdenciário. Esta sistemática é crucial para evitar que um único regime suporte integralmente o ônus de um benefício cujo tempo de contribuição se deu em múltiplos sistemas, promovendo, assim, uma partilha mais justa das responsabilidades e minimizando desequilíbrios financeiros.

A operacionalização da compensação previdenciária é detalhadamente disciplinada por atos normativos infralegais, a exemplo da Instrução Normativa INSS nº 128, de 2022, e da Portaria MPS nº 1400, de 2024, que estabelecem os procedimentos para o encontro de contas e a contagem recíproca de tempo de contribuição, assegurando a correta aplicação do instituto. Não se trata de um benefício, mas de um ressarcimento ou indenização entre os entes previdenciários, que visa a preservar a integridade orçamentária e a capacidade de pagamento de cada regime.

A interdependência entre um sistema de custeio sólido e a aplicação eficaz da compensação previdenciária é um fator determinante para a saúde financeira e atuarial dos RPPS. Ambos os elementos não podem ser analisados isoladamente, uma vez que a fragilidade em um deles repercute diretamente na sustentabilidade do outro. Um custeio inadequado, caracterizado por contribuições insuficientes ou uma gestão de ativos deficiente, pode levar a déficits que se agravam na ausência de uma compensação previdenciária efetiva.

De igual modo, a não efetivação ou a burocratização excessiva da compensação priva os RPPS de receitas a que têm direito, transferindo para esses regimes o ônus de períodos contributivos que deveriam ser compartilhados com o RGPS ou outros RPPS, impactando negativamente seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A aplicação correta da compensação é, portanto, indispensável para mitigar prejuízos financeiros e garantir que os recursos aportados pelos servidores e entes federativos sejam utilizados de maneira otimizada, refletindo o princípio da equidade e a responsabilidade compartilhada na gestão da previdência pública.

Apesar da clareza da legislação e da evidente importância dos mecanismos de custeio e compensação, a implementação prática ainda enfrenta desafios significativos, demandando um

esforço contínuo de aprimoramento e gestão. O cenário de envelhecimento populacional no Brasil, por exemplo, intensifica a pressão sobre as contas previdenciárias, pois aumenta o número de beneficiários em relação ao de contribuintes ativos, tornando o equilíbrio atuarial uma meta ainda mais desafiadora para os RPPS.

As mudanças na legislação, como as trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, buscam adaptar o sistema a essa nova realidade, mas sua implementação demanda não apenas adequações normativas, mas também uma gestão eficiente e transparente.

A carência de sistemas integrados e a necessidade de aprimorar os processos de gestão podem comprometer a confiabilidade dos dados e dificultar o controle do fluxo financeiro, evidenciando a urgência da capacitação de gestores e da modernização da administração dos regimes.

Torna-se imperativo, portanto, que os RPPS se organizem, promovendo sessões de estudo e discussão sobre os dispositivos legais que regem o custeio e a compensação, a fim de se alcançar um entendimento aprofundado que favoreça a aplicação eficaz desses instrumentos.

Em derradeira análise, a temática do custeio e da compensação previdenciária no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social transcende a discussão meramente técnica, inserindo-se no âmago da própria governança estatal e do pacto social estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

27

A sustentabilidade dos RPPS não é apenas uma exigência legal, mas uma premissa fundamental para a garantia dos direitos previdenciários dos servidores públicos, refletindo o compromisso do Estado com a dignidade da pessoa humana e a justiça social. A solidez financeira e atuarial dos RPPS, assegurada por um custeio robusto e pela aplicação diligente da compensação previdenciária, é o alicerce sobre o qual se constrói a confiança no sistema e a tranquilidade dos segurados.

Este artigo, ao evidenciar a complexidade e a interdependência desses mecanismos, reafirma a necessidade de uma gestão contínua, atenta às inovações normativas e aos desafios demográficos e econômicos, para que os Regimes Próprios possam cumprir sua função social e garantir a proteção previdenciária a que se propõem, honrando o espírito da Constituição Cidadã.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jorge Franklin. **Regimes previdenciários no direito brasileiro**. 2. ed. Brasília: Foco, 2012.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 2a. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999**. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19796.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.112, de 6 de setembro de 1999**. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3112.htm. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Portaria MPAS nº 6.209, de 16 de dezembro de 1999**. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPAS/1999/6209.htm>. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Revista RPPS do Brasil**. Nada se perde, tudo se compensa! Disponível em: http://www.ippasso.com.br/upload/publicacoes/23_arq-53.pdf. Acesso em: 5 dez. 2025.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

GOES, Hugo. **Manual de direito previdenciário**. 9. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2015.

GOULART, André. Vantagens do regime próprio de previdência social. **Revista Previdência Nacional**, Belo Horizonte: AMIPREM, maio 2009. Disponível em: <http://amiprem.com.br>. Acesso em: 10 dez. 2025.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim. **Compensação financeira entre os regimes previdenciários**. Trabalho apresentado no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília, DF, 4-6 jun. 2012.

HORVATH, MIGUEL JÚNIOR. A migração de regime de previdência como elemento de sustentabilidade e as alterações constitucionais previdenciárias e seus aspectos jurídicos e de atração ao novo modelo. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 1-25, 2025. DOI: 10.70444/2966-330X.v2.n2.0001. Disponível em: <https://rass.anpprev.org.br/index.php/RASS/article/view/56>.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; CORREA QUEIROZ, Vera Maria. A Constituição Federal de 1988 como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais. In.: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Orgs.). **Direito Previdenciário nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos**. Curitiba: IBDP, 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; MARTINS, Luís Lopes. Migração internacional e efetivação de direito econômicos e sociais: o papel da cooperação internacional previdenciária. In.: LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (Orgs.). **Direito Previdenciário nos 30 anos da Constituição Federal e 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos**. Curitiba: IBDP, 2018.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 4. ed. ampl. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2009.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. 29. ed. São Paulo: LTr, 2023.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Considerações sobre a previdência complementar no setor público. **Migalhas**, 15 ago. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/413354/consideracoes-sobre-a-previdencia-complementar-no-setor-publico>. Acesso em: 8 jan. 2026.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. (Coleção Sinopses Jurídicas, v. 25).

SANTOS, Mariza Ferreira dos. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; FRIGERI, Celso Atílio; SOUSA, Daphne de Abreu. **O controle externo dos regimes próprios pelos Tribunais de Contas**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2013/04/O-Controle-Externo-dos-Regimes-Proprios-pelos-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2026.

SILVA, Michelle de Paula Resende; LIMA, Fábio Lucas de Albuquerque. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DE SUAS CONTRIBUIÇÕES NOS SERVIÇOS DESTINADOS À SOCIEDADE. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 138–151, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i4.9106. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9106>.

SOARES, Alexandre Oliveira. Direito adquirido no direito previdenciário. *Âmbito Jurídico*, ano XV, n. 104, set. 2012. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 25 jan. 2026.

SOUZA JUNIOR, Eurípedes José de. Essa é a maior vantagem do regime de previdência complementar. **JusBrasil**, 13 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/essa-e-a-maior-vantagem-do-regime-de-previdencia-complementar/2640323650>. Acesso em: 30 jan. 2026.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

VIEIRA, Marco André Ramos. **Manual de direito previdenciário**. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.