

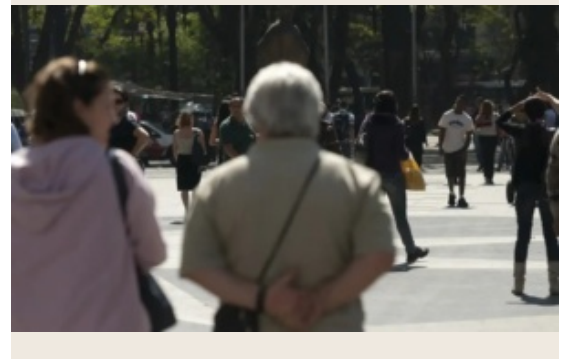
A extinção do RPPS: uma opção a avaliar após a EC 103

08/05/2025

Há anos, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) enfrentam uma crise persistente. De um lado, os entes federativos têm dificuldade para custear os regimes existentes; de outro, sucessivas reformas vêm alterando benefícios e contribuições — suprimindo direitos dos segurados e impondo-lhes novas obrigações. A Emenda Constitucional nº 103 (EC 103), de 12 de novembro de 2019, chegou, inclusive, a vedar a criação de novos RPPS. Nesse contexto, a extinção dos RPPS configura uma reforma estrutural da previdência dos servidores públicos alinhada às políticas da União que, há mais de 30 anos, busca a convergência entre as regras aplicáveis a diferentes regimes previdenciários.

Até 2019, embora prevista na Lei nº 9.717/1998, essa opção era juridicamente frágil, sobretudo em relação às responsabilidades do ente e do RPPS em processo de extinção. O artigo 34 da EC 103 estabeleceu regras gerais mais precisas para essa medida, que depende, ainda, de lei específica do ente federativo instituidor. Para subsidiar o entendimento da operação, em 2024, o governo federal disponibilizou um Guia de Análise [1].

Marcelo Camargo/Agência Brasil



Extinção do RPPS de acordo com a EC 103

Os servidores com direito adquirido aos benefícios — ou seja, os aposentados, os pensionistas e os servidores ativos já elegíveis à aposentadoria — permanecem vinculados ao RPPS em extinção. Assim, a aprovação da lei do ente não implica o encerramento imediato do regime, mas marca o início de um processo que se concluirá quando todos os recursos do RPPS tiverem sido utilizados. Em seguida, as obrigações previdenciárias remanescentes deverão ser pagas pelo tesouro do ente federativo.

Os servidores ativos ainda sem direito à aposentadoria são desvinculados do RPPS e transferidos, de forma administrativa e obrigatória, para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com essa transferência, denominada “migração”, os servidores passam a contar com as seguintes vantagens:

- a. Contribuições para o INSS incidentes sobre a remuneração limitada ao teto (R\$ 8.157,41 em 2025) e calculadas com base nas alíquotas progressivas [2], que — em 2025 — são de 7,50% na faixa até R\$ 1.518,00; de 9,00% entre R\$ 1.518,01 e R\$ 2.793,88; de 12,00% de R\$ 2.793,89 até R\$ 4.190,83 e de 14,00% de R\$ 4.190,84 até o teto. Assim, os servidores ativos passam a contribuir menos do que no RPPS, onde quase sempre vigora a alíquota linear de 14,0%. Por exemplo, quem ganhar R\$ 5.000 por mês, contribui mensalmente R\$ 700 para o RPPS. No RGPS, contribuiria R\$ 509,60, ou R\$ 2.475,20 a menos por ano.



- b. A ausência de contribuições de aposentados e pensionistas, conforme o inciso II do artigo 195 da Constituição. Observe-se que tais contribuições, já praticadas nos Regimes Próprios desde a Emenda Constitucional 41/2003, podem aumentar de valor em consequência da EC 103. Com efeito, nos RPPS com déficit atuarial, a base de incidência da contribuição dos inativos pode deixar de ser a parcela que excede o teto do RGPS e passar a incidir sobre a parcela superior ao salário-mínimo (R\$ 1.518,00 em 2025). Assim, por exemplo, sobre a aposentadoria de R\$ 5.000 mensais, pode haver a contribuição de até R\$ 487,48/mês para o RPPS, reduzindo o benefício líquido em 9,75%. Em relação ao mesmo provento pago no RGPS, a perda anual pode chegar a R\$ 6.337,24.
- c. O direito ao rol de benefícios do RGPS com as relativas regras de elegibilidade e de cálculo: as aposentadorias (por idade e tempo de contribuição, por incapacidade permanente, especial, por pessoa com deficiência), a pensão por morte e os auxílios (auxílio-acidente; auxílio-doença; auxílio-reclusão e salário-família). Hoje, de acordo com o 9º da EC 103, os RPPS oferecem aos segurados apenas a pensão por morte e as aposentadorias voluntárias, por invalidez e compulsórias. O ente federativo passou a ter de pagar diretamente o afastamento por incapacidade temporária e o salário-maternidade, mas não está obrigado a conceder os demais benefícios do RGPS.
- d. O fim da aposentadoria compulsória, prevista apenas nos RPPS e para poucos casos no RGPS (ver § 16 do artigo 201 da CF). Os servidores migrados para o RGPS em razão da extinção do RPPS não são obrigados a se aposentar uma vez atingida determinada idade.
- e. A possibilidade de receber duas aposentadorias, hoje vedada no RPPS (ver o artigo 40, § 6º, da CF). O servidor migrado — uma vez aposentado no RGPS — poderá ingressar em outro cargo efetivo de ente que mantenha RPPS, vindo a receber, posteriormente, uma outra aposentadoria. De fato, a vedação ao acúmulo de proventos com remuneração de origem pública, dispostas no artigo 37 da CF, se refere ao regime que concede os benefícios e não ao cargo ocupado.
- f. A impossibilidade de ter a aposentadoria anulada. O artigo 134 da Lei nº 8.112/1990 prevê a cassação da aposentadoria como possível punição do servidor público aposentado “que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão”, tais como: improbidade administrativa, crimes contra a administração pública, conduta escandalosa (quando em atividade), abandono de cargo, acumulação ilegal de cargos e insubordinação[3]. O RGPS não prevê essa cassação.
- g. Mais segurança no recebimento do benefício. De fato, conforme o artigo 195 do Constituição, além das contribuições de segurados e empregadores, o RGPS conta com as fontes de receita do Orçamento da Seguridade Social (OSS), oriundas do faturamento e do lucro das empresas, bem como dos concursos lotéricos. Já os RPPS não dispõem do suporte financeiro do OSS. Ademais, o RGPS é garantido pelo Tesouro Nacional, que — ao contrário dos tesouros estaduais e municipais — possui a prerrogativa de emitir moeda.

Nos RPPS, às vezes, os benefícios são pagos com atrasos e parcelamentos. Por exemplo, em 2015, o Rio Grande do Sul atrasou e parcelou os pagamentos do funcionalismo, incluindo os inativos. Também no Rio de Janeiro, em 2016, a Justiça teve que intimar o RioPrevidência e o governo estadual a efetuarem o pagamento integral de todos os aposentados e pensionistas em 24 horas, para sanar pendências de R\$ 661 milhões em 143 mil prestações de inativos.

Entretanto, a migração para os RGPS traz também algumas desvantagens, a saber:

a. A restrição do valor dos benefícios ao limite máximo do RGPS, bem como seu reajuste pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o que impede o aumento real do poder de compra. Em particular:

- O servidor ingressado no RPPS até 31 de dezembro de 2003 perderá o direito à integralidade (garantia de provento de aposentadoria equivalente à última remuneração recebida em atividade) e à paridade (os mesmos reajustes do provento dos servidores em atividade).
- A aposentadoria do servidor ingressado no RPPS entre o início de 2004 e a entrada em vigor do Regime de Previdência Complementar (RPC) [4], já calculada pela média das remunerações-de-contribuição, não poderá mais superar o teto do INSS.
- O servidor ingressado no RPPS após a criação do RPC não terá perdas, pois já está submetido no RPPS ao valor máximo das aposentadorias do RGPS e ao reajuste pela variação da inflação.

Por outro lado, se tiver contribuído para o RPPS sobre remunerações superiores ao teto do RGPS, o servidor terá o direito ao ressarcimento ou à complementação do benefício do INSS, pagos pelo ente federativo. Essas reparações poderão ser estruturadas de diferentes formas, conforme estabelecido na lei que extinguiu o Regime Próprio, que se torna um importante espaço de negociação. Em geral, esses ressarcimentos são calculados apenas com base nas contribuições “a maior” do servidor, desconsiderando as contribuições patronais. Por isso, tendem a ser menos vantajosos para o segurado e menos onerosos para o ente federativo em relação às complementações do benefício, calculadas a partir das remunerações do servidor no período de vinculação ao RPPS e que aproveitam também as contribuições do ente.

Para a complementação, a grande referência é o “benefício especial” previsto no artigo 3º da lei nº 12.618/2012, que criou o RPC dos servidores federais. Ao aceitar o limite de benefícios igual ao teto do RGPS, o servidor federal permanece no RPPS da União, tendo direito a um benefício adicional pago pela União quando da aposentadoria no RGPS. O valor do benefício especial será calculado com base na média das parcelas de remuneração-de-contribuição superiores ao teto do INSS e será proporcional ao tempo de vínculo no RPPS antes da aceitação do novo teto.

Além disso, o ressarcimento pode ocorrer em prazo mais curto, logo após a publicação da lei de extinção do RPPS. Já a complementação somente se efetivará no futuro, o que aumenta o risco de o compromisso do ente federativo não ser cumprido.

Spacca



b. Os servidores titulares de cargo efetivo com o direito de acumular cargos públicos — como professores e profissionais da saúde, que podem ter duas ou mais matrículas —, uma vez migrados, não poderão mais receber dois benefícios, como ocorre no RPPS, mesmo tendo contribuído sobre dois cargos. Se for o caso, farão jus a ressarcimentos ou complementações de benefício. Com efeito, no RGPS, as contribuições são efetuadas a partir de um único salário-de-contribuição (eventualmente dado pelo somatório de remunerações distintas), originando um único provento, limitado ao teto de benefícios.

c. Os servidores migrados não farão jus ao abono de permanência, ainda que, uma vez aptos à aposentadoria, optem por permanecer em atividade. Tal abono é previsto apenas para o RPPS, nos termos do § 19 do artigo 40 da Constituição.

d. Na migração, os servidores poderão enfrentar alterações nas regras de concessão e de cálculo dos benefícios, com possibilidade de piora ou melhora. Isso se deve à autonomia dos RPPS dos estados e municípios para definir os critérios de concessão (idades mínimas e tempo de contribuição) e o cálculo dos valores dos benefícios. Assim, as regras de um determinado RPPS podem se revelar mais vantajosas — ou mais desvantajosas — do que as do RGPS. Nada pode ser afirmado de forma geral, sendo imprescindível a realização de estudos caso a caso.

Com a extinção do RPPS, as obrigações do ente federativo terão desagrvos e acréscimos:

- a. Fim da contribuição do ente para o RPPS sobre as remunerações dos servidores migrados, mantidos o pagamento da contribuição relativa aos demais servidores ativos e a cobertura de eventuais déficits do RPPS em extinção.
- b. Contribuições patronais para o INSS sobre o total das remunerações pagas aos servidores migrados, calculadas com base na alíquota de 20%.
- c. Pagamento da compensação previdenciária para o INSS, quando o servidor migrado se aposentar no RGPS. Em linhas gerais, o ente federativo arcará com uma parcela do custeio do benefício pago pelo INSS, proporcional ao tempo em que o segurado permaneceu vinculado ao RPPS do ente.
- d. Ressarcimento ou complementação do benefício - com recursos próprios ou do RPPS — aos servidores migrados que tenham contribuído para o RPPS sobre remunerações superiores ao teto de benefícios do RGPS.
- e. Destinação exclusiva dos recursos do RPPS para pagar os benefícios concedidos e a conceder, bem como a compensação financeira com o RGPS, o ressarcimento das contribuições ou a complementação dos benefícios devidos aos servidores migrados.
- f. Custeio adicional das aposentadorias especiais dos segurados expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. A lei prevê acréscimos de 12%, 9% ou 6% da contribuição patronal, conforme a atividade exercida permita a concessão da aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição, respectivamente.
- g. Contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho, com alíquotas de 1%, 2% ou 3% sobre a folha de salários, conforme o grau de risco do estabelecimento, para o custeio dos benefícios acidentários.
- h. Possível fim do oferecimento do RPC aos novos servidores de cargo efetivo. O ente pode fechar o plano de previdência complementar por ele patrocinado ao ingresso de novos participantes. Eventualmente, poderá haver também a “retirada de patrocínio” do plano

de previdência privada, com impacto para todos os participantes e assistidos.

Conclusão

Geralmente negligenciada pelos envolvidos, a extinção do RPPS configura uma opção previdenciária que merece atenção. Está em sintonia com a concepção da previdência como um direito social, de acordo com o artigo 6º da Constituição, e com os princípios de universalização e igualdade de tratamento, independentemente da atividade exercida. Assim, contribui para a plena superação da histórica fragmentação do sistema previdenciário nacional, dominante até a década de 1960. Entretanto, essa avaliação não é consensual no âmbito do funcionalismo público.

A operação terá efeitos distintos para os servidores de cargo efetivo. De um lado, os aposentados, pensionistas e os servidores ativos já elegíveis à aposentadoria permanecerão vinculados ao RPPS e terão preservados seus direitos adquiridos. De outro, haverá a redução de valor de algumas aposentadorias a serem concedidas, especialmente das destinadas aos servidores ativos que ingressaram antes da criação do RPC. Em compensação, com a migração, os servidores estaduais e municipais passarão a contribuir menos, tanto na atividade — em consequência da aplicação das alíquotas progressivas do RGPS, menos onerosas que as alíquotas lineares de 14,0% praticadas nos RPPS — quanto na inatividade, já que, no RGPS, não incidem contribuições sobre aposentadorias e pensões.

Dados os impactos diferenciados para os diversos segmentos da categoria, a avaliação de suas representações sobre a extinção do RPPS dependerá, em última instância, de escolhas políticas acerca dos interesses que se pretende priorizar.

Para o ente federativo, a extinção do RPPS traz impactos complexos, que podem resultar tanto em ganhos quanto em perdas. Apenas um estudo aprofundado — a partir das normas aplicáveis e da situação específica do RPPS em questão — permitirá uma avaliação técnica capaz de orientar adequadamente a decisão política a ser tomada pelo ente.

[1] Ver BRASIL, Ministério da Previdência Social. *Impactos da extinção de RPPS – Guia de Análise das Responsabilidades e Consequências*, Disponível em: https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2025/05/GuiaOrientativoSobreExtinoRPPSVersao116_02_2024.pdf. Acesso em abr. 2025.

[2] As alíquotas progressivas do RGPS constituem um sistema em que o percentual de contribuição aumenta conforme a remuneração do segurado, crescendo de forma mais que proporcional.

[3] Ver VIERA DE SOUSA, Juliana. *Cassação de aposentadoria: Saiba o que é e quando acontece*, disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/394809/cassacao-de-aposentadoria-saiba-o-que-e-e-quando-acontece>. Acesso em abr. 2025.

[4] Obrigatório, conforme disposto na EC 103.



Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mai-08/a-extincao-do-rpps-uma-opcao-a-avaliar-apos-a-ec-103/>