

Conteúdo e alcance das normas gerais de Direito Previdenciário

ANDRÉ STUDART LEITÃO

EDUARDO ROCHA DIAS

JOSÉ LEANDRO MONTEIRO DE MACÊDO

Resumo: O presente artigo pretende discutir a competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de Direito Previdenciário, nos termos do art. 24, inciso XII e § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Para tanto, aborda a competência material e legislativa acerca da seguridade social, buscando uma aproximação do desenho constitucional do federalismo brasileiro na tentativa de estabelecer parâmetros de definição do conteúdo de normas gerais, precipuamente de Direito Previdenciário, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998. Ao final, esboçam-se os limites da atuação da União no estabelecimento de normas gerais de Direito Previdenciário.

Palavras-chave: Competência legislativa. Normas gerais. Direito Previdenciário.

1. Introdução

O plenário virtual do Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 13 de outubro de 2017, reconheceu a Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.007.271 (BRASIL, 2007f), que trata da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária no que diz respeito ao descumprimento da Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998) e do Decreto nº 3.778/2001 (BRASIL, 2001a)¹ pelos demais entes federados (tema 968 da Repercussão Geral).

Recebido em 7/11/17
Aprovado em 17/1/18

¹ A 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.

Tal Recurso Extraordinário discute, à luz dos arts. 2º e 24, inc. XII e § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988), a constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001 (BRASIL, 1998, 2001a), no que diz respeito à previsão de medidas sancionatórias ao ente federado que não cumprir as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Em linhas gerais, cuida-se de definir o alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária.

O relator do Recurso Extraordinário nº 1.007.271, ministro Edson Fachin, reconheceu que, com base no referendo de tutela antecipada deferida na ACO 830 (BRASIL, 2008), de relatoria do ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, consolidou-se a orientação jurisprudencial no sentido da inconstitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998. A título de ilustração, vale a pena registrar que esse entendimento foi seguido pelas seguintes decisões do STF: RE-AgR 972.918 (BRASIL, 2017d), de relatoria do ministro Marco Aurélio, Primeira Turma; RE-AgR 889.294 (BRASIL, 2017c), de relatoria da ministra Rosa Weber, Primeira Turma; RE-AgR 984.480 (BRASIL, 2017a), de relatoria do ministro Celso de Mello, Segunda Turma; RE-AgR 966.462 (BRASIL, 2017b), de relatoria do ministro Luiz Fux, Primeira Turma; RE-AgR 690.846 (BRASIL, 2016c), de relatoria do ministro Edson Fachin, Primeira Turma; RE-AgR 827.541 (BRASIL, 2016b), de relatoria do ministro Teori Zavascki, Segunda Turma; RE-AgR 898.967 (BRASIL, 2016a), de relatoria do ministro Dias Toffoli, Segunda Turma; RE-AgR 876.558 (BRASIL, 2015a), de relatoria do ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma; RE-AgR 808.352 (BRASIL, 2014d), de relatoria da ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma.

Em que pese reconhecer precedentes suficientes em sede de agravo regimental para a reafirmação de jurisprudência, nos termos do art. 323-A do RISTF (BRASIL, 2016e), o ministro Edson Fachin, para propor a rediscussão do tema pelo Plenário do STF, entendeu que

passadas quase duas décadas da edição do diploma em questão, sem suspensão ou nulificação dos dispositivos legais sistematicamente afastados por esta Suprema Corte com esteio em julgamento de cognição sumária ocorrido há um lustro, é possível a reabertura do debate deduzido em juízo, ante a potencial mutação das condições fáticas e jurídicas próprias de delicada questão do federalismo fiscal (BRASIL, 2017f, p. [8-9]).

cos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências (BRASIL, 1998); e o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) (BRASIL, 2001a).

Com efeito, o art. 24, inciso XII, da CRFB, dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, cabendo à União, no âmbito da legislação concorrente, estabelecer normas gerais (§ 1º do art. 24 da CRFB) (BRASIL, 1988). A discussão que subjaz ao tema 968 da Repercussão Geral do STF é justamente os limites da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária.

Este trabalho pretende esboçar os limites da atuação da União no estabelecimento de normas gerais de Direito Previdenciário, à luz do princípio federativo e do contributo da doutrina e da jurisprudência forjadas sobre o tema.

A pesquisa será bibliográfica e documental, a partir da análise de artigos doutrinários e decisões judiciais referentes ao tema, bem como exploratória, já que pretende propor parâmetros para a definição da questão com base no exame dos materiais pesquisados.

2. Competência material e legislativa em seguridade social

A CRFB assim define a seguridade social (art. 194, *caput*): “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Da leitura do art. 194 da CRFB percebe-se que a previdência social, a saúde e a assistência social integram os três ramos de atuação da seguridade social.

A CRFB (BRASIL, 1988), além de definir o gênero seguridade social, conceitua cada área de atuação da seguridade social. Dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196). A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (art. 203). Finalmente, a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, a proteção à maternidade, especialmente à gestante, a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda e pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (art. 201).

Relativamente à competência material, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cuidar da saúde e assistência social (art. 23, inciso II, da CRFB). Quanto à previdência pública, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dado o seu caráter nacional, é de competência material exclusiva da União. Quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), nos termos do art. 40 da CRFB, a competência material é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em relação à seguridade social como um todo, a competência legislativa é privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIII, da CRFB. Significa dizer que compete privativamente à União regulamentar a seguridade social como sistema, ou seja, estabelecer a organicidade da seguridade social (como as três áreas de atuação da seguridade social deverão interagir sistematicamente).²

Observe-se, contudo, que a competência legislativa privativa da União para disciplinar o sistema de seguridade social não obsta o exercício da competência legislativa das demais pessoas políticas para legislar sobre assistência social e saúde (e regime próprio de previdência social, como adiante será visto), uma vez que a competência privativa da União é para legislar sobre a seguridade social como um todo, como sistema, ou, na dicção do art. 194, *caput*, da CRFB, como conjunto integrado de ações. Com efeito, segundo o art. 23, inciso II, da CRFB, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública (BRASIL, 1988). Sabe-

se que a competência material das pessoas políticas implica, em razão do princípio da legalidade, a competência legislativa. Assim, em termos de saúde e assistência social, todas as pessoas políticas da Federação dispõem de competência legislativa, cabendo à União estabelecer, tal como acontece com a seguridade social como um todo, a organicidade dessas áreas de atuação da seguridade social. Para isso, a Lei nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993b) organiza a assistência social (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e a Lei nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990) organiza a saúde (Lei Orgânica da Saúde – LOS). Assim, as pessoas políticas da Federação, ao legislar sobre saúde e assistência social, devem observar as diretrizes estabelecidas nessas leis editadas pela União.

Em termos de competência legislativa sobre previdência social, é necessário dividi-la entre o RGPS³ e o RPPS⁴. No que se refere ao RGPS, a competência legislativa da União é privativa, seja em razão do caráter nacional de abrangência do Regime Geral (não há espaço para regulamentação local), seja pelo fato de a União deter competência exclusiva para

³O RGPS, disciplinado pelo art. 201 da CRFB, abrange todos os trabalhadores da iniciativa privada (empregados, empregados domésticos, contribuintes individuais, trabalhadores avulsos e segurados especiais) e os servidores públicos não amparados por regime próprio de previdência social. Além dos trabalhadores da iniciativa privada, cuja filiação é obrigatória, é possível a filiação facultativa (não obrigatória) ao RGPS, nos termos do art. 13 da Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991b).

⁴Os RPPS do servidor civil estão disciplinados no art. 40 da CRFB e são destinados somente aos servidores ocupantes de cargo efetivo, visto que “Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social” (conforme § 13 do art. 40 da CRFB). Registre-se, também, que os membros da Magistratura (art. 93, inciso VI, da CRFB), do Ministério Público (art. 129, § 4º, da CRFB) e dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º, e art. 75 da CRFB) submetem-se às regras do art. 40 da CRFB, tal qual o servidor ocupante de cargo efetivo.

²A União exerceu a competência legislativa em termos de seguridade social editando a Lei nº 8.212/1991, conhecida como Lei Orgânica da Seguridade Social. Essa lei também instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social (BRASIL, 1991a).

instituir contribuições previdenciárias para o Regime Geral (art. 149, *caput*, da CRFB).

Por outro lado, o art. 24, inciso XII, da CRFB atribui competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a previdência social. Ora, se a competência legislativa sobre a previdência social do Regime Geral é exclusiva da União, como visto antes, impõe-se a conclusão de que a previdência social a que se refere o art. 24, inciso XII, da CRFB só pode ser a do Regime Próprio. Assim, quanto ao Regime Próprio de Previdência Social, como a competência legislativa é concorrente, cabe à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º, da CRFB). A competência legislativa na previdência social do Regime Próprio fica assim estabelecida: a União concentra o poder de estabelecer as normas gerais naqueles temas que demandam tratamento padronizado, principalmente na regulamentação do art. 40 da CRFB.⁵ Caberá às pessoas políticas da Federação, observadas as diretrizes constitucionais e as normas gerais editadas pela União Federal, legislar sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos seus servidores ocupantes de cargo efetivo, por lei específica de cada ente federativo⁶.

A previdência privada, finalmente, será regulamentada exclusivamente pela União (art. 21, inciso VIII, e art. 22, inciso VII, da CRFB), por intermédio de lei comple-

⁵Exemplos de leis editadas pela União que estabelecem normas gerais acerca do RPPS são: a Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998) (que dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências) e Lei nº 10.887/2004 (BRASIL, 2004b) (que dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional 41, de 19/12/2003).

⁶Registre-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência tributária para a instituição de contribuição previdenciária dos seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 (art. 149, § 1º, CRFB).

mentar (art. 202 da CRFB). Regulamentam o art. 202 da CRFB a Lei Complementar nº 109/2001 (BRASIL, 2001b) (que dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências) e a Lei Complementar nº 108/2001 (BRASIL, 2001c) (que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências).

3. Federalismo brasileiro: uma breve aproximação

A CRFB (BRASIL, 1988) estabelece que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), sendo um dos seus objetivos fundamentais reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, inciso III), vedando que seja objeto de deliberação a proposta de emenda à Constituição tendente a abolir a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, inciso I).

Segundo Rocha (1996, p. 171), o princípio federativo compõe-se dos seguintes elementos: a) da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado; b) da repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual; c) da participação de todas elas na formação da vontade nacional.

Serafin (2014), por sua vez, defende que são condições necessárias e suficientes para a federação: a) Constituição rígida; b) garantia da definição do princípio federativo como limite material à ação do constituinte reforma-

dor; c) Poder Judiciário ou Corte constitucional suficientemente forte para assegurar um sistema de controle de constitucionalidade eficiente e intransponível.

Bercovici (2008, p. 8), qualificando o federalismo brasileiro como cooperativo, à luz da CRFB, ressalta que o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional, alertando que o debate não deve ser entre descentralização e centralização, mas qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar, para que se evite o desequilíbrio das condições sociais de vida regionalmente, uma vez que o federalismo brasileiro impõe que os problemas regionais não sejam tratados separadamente do contexto nacional, sem desconhecer a especificidade regional, mas sim que a especificidade regional seja entendida em sua inserção no todo nacional.

No federalismo cooperativo, nem a União ou qualquer ente federado pode atuar isoladamente, pois todos devem exercer sua competência juntamente com os demais. Assim, as unidades federadas recebem diretamente da CRFB as suas competências, não se tratando de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. Nesse sentido, a União trata dos interesses gerais, os Estados e outros entes federados (quando existem) dos seus próprios interesses regionais ou locais ou daqueles que são mais bem tratados se delegados ao poder local (BERCOVICI, 2008, p. 8).

Em suma, a repartição de competência legislativa entre os entes federativos deve ser interpretada na perspectiva do federalismo cooperativo (solidário) adotado pela CRFB, em que as questões locais não sejam vistas separadamente do contexto nacional e que as especificidades regionais devem ser inseridas no contexto nacional, na perspectiva de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de garantir o desenvolvimento nacional, de erradicar a pobreza e a marginalização e de reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CRFB).

4. Normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente: conteúdo

A CRFB (BRASIL, 1988) relaciona, no seu art. 24, as matérias de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (estes, por força da aplicação do art. 30, inci-

so II, da CRFB). No âmbito da legislação concorrente, explícita o § 1º do art. 24 da CRFB, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.⁷

A doutrina nacional adota, basicamente, duas posições relacionadas ao conteúdo das normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente: a primeira, que tenta aprioristicamente determinar o seu conteúdo, de modo a aplicá-lo a todas as hipóteses de competência legislativa concorrente (corrente lógico-formal); a segunda, que entende que não é possível, abstratamente, definir o conteúdo das normas gerais, devendo, em cada situação de competência legislativa concorrente, ser averiguado “finalisticamente” o conteúdo das normas gerais requeridas (corrente teleológico-material). Nesse sentido, expõe Nogueira (2014, p. 8):

A primeira das duas principais correntes que buscam estabelecer uma definição apta a determinar o que sejam “normas gerais” adota um critério lógico-formal e funda-se no elemento da especificidade, ou seja,

⁷Ferraz Júnior (1995, p. 251) assim resume o exercício da competência concorrente, nos moldes do art. 24 da CRFB: “Em suma, na legislação concorrente, a União possui competência limitada ao estabelecimento de normas gerais; os Estados e o Distrito Federal detêm a competência residual para o estabelecimento de normas particulares, competência que lhe é prevista, e, em caso lacuna – inexistência – de normas gerais, competência plena (normas gerais e particulares) com função colmatadora (isto é, estabelecimento de normas gerais apenas na medida em que estas sejam exigidas para a edição de normas particulares e, obviamente, válidas no seu âmbito de autonomia). A superveniência de normas gerais federais, porém, torna ineficazes (mas não inválidas) as normas gerais estaduais com função colmatadora. A despeito das regras sobre a legislação concorrente, Estados e Distrito Federal, mas também os Municípios, mesmo estes, que dela não participam, têm a competência suplementar, que os autoriza a estabelecer normas gerais não-concorrentes, mas decorrentes das normas gerais federais; por isso, aliás, essa competência só pode ser exercida em havendo normas gerais da União (não serve para preencher lacunas), devendo existir compatibilidade entre elas (gerais da União e dos Estados/DF) sob pena de invalidade (inconstitucionalidade).”

considera “geral” tudo aquilo que não seja “específico”. Por essa linha, a norma geral deve ficar adstrita ao estabelecimento de princípios e diretrizes com maior grau de generalidade, não podendo descer ao detalhamento da matéria que disciplina. [...] A segunda corrente adota um critério teleológico-material, cujo elemento determinante é o princípio da predominância do interesse, ou seja, estar-se-á diante de “normas gerais” conforme o interesse a ser alcançado seja eminentemente nacional, e não regional ou local.

A primeira tentativa de estabelecer aprioristicamente o conteúdo das normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente foi feita por Pinto (1949, p. 45), cujas conclusões foram formuladas sob a forma de proposições negativas: a) não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de direito público participantes de determinadas relações jurídicas; b) não são normas gerais as que visem particularizadamente determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros da mesma condição ou espécie; c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.

Moreira Neto (1988, p. 149-150) sintetiza, de acordo com a doutrina nacional e estrangeira, o conteúdo lógico-formal das normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente: a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; c) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; e) só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou dispoñham sobre áreas de conflito; f) devem referir-se a questões fundamentais; g) são limitadas,

no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados; h) não são normas de aplicação direta.

Após alinhar as características do conteúdo lógico-formal das normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente, Moreira Neto (1988, p. 159) oferece a seguinte definição de normas gerais:

São declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

Ferraz Júnior (1995, p. 249) defende que uma definição lógico-formal de normas gerais não é suficiente para uma correta interpretação constitucional do seu conteúdo, sendo necessária uma incursão finalística em cada hipótese constitucional de competência legislativa concorrente:

A lógica, porém, ajuda mas não resolve a questão interpretativa. [...] Deste modo, para o intérprete, a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa. A federação brasileira, já pelo disposto no *caput* do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a cooperação dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. [...] Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico de colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249).

Parece assistir razão a Ferraz Júnior, na medida em que, além dos aspectos lógico-formais, apriorísticos, impõe-se uma averiguação teleológica-material acerca do conteúdo das normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente, na perspectiva do federalismo cooperativo adotado pela CRFB. Nesse sentido, indaga-se: qual seria o escopo do legislador constitucional ao outorgar à União a tarefa de estabelecer normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente?

Parece-nos que a CRFB, ao atribuir à União o estabelecimento de normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente, visa a alcançar dois objetivos principais: a) evitar conflitos normativos e b) evitar a superposição de atribuições entre os entes federados. Explica-se: se todos os entes federados têm competência para legislar sobre uma determinada matéria, é natural que haja a possibilidade real de conflitos normativos (normas de entes federativos distintos tratando da mesma matéria de maneira colidente) e de superposição de atribuições (entes federativos distintos executando as mesmas atribuições).

Assim, as normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente, a cargo da União, visam a dar sistematicidade e organicidade à matéria objeto de legislação concorrente. Exemplifica-se: a competência legislativa acerca da saúde e da assistência social é concorrente, conforme já realçada anteriormente. A Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) (BRASIL, 1990, 1993b), ao criarem, respectivamente, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deram organicidade a essas duas áreas de competência material comum de todos os entes federativos, distribuindo as atribuições a cargo de cada ente federativo, minimizando, assim, a possibilidade de conflito normativo e de superposição de atribuições.

E por que a atribuição de estabelecer normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente foi conferida à União, em detrimento dos demais entes federativos? A resposta é encontrada pela constatação de que o Congresso Nacional é bicameral, composto pelo Senado Federal (integrado por 81 senadores, que representam as 27 unidades federativas – 26 Estados e o Distrito Federal) e pela Câmara dos Deputados (integrada por 513 deputados federais, que representam o povo). No Senado Federal, todos os Estados (e o Distrito Federal) têm o mesmo número de representantes (três senadores), independentemente do tamanho de suas populações, ao passo que na Câmara dos Deputados o número de representantes de cada unidade federativa varia conforme o tamanho da sua população. O sistema bicameral foi adotado justamente em razão da forma federativa do Estado brasileiro, buscando equilibrar o peso político das unidades federativas.

Com efeito, o Congresso Nacional, ao estabelecer normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente aplicáveis a todos os entes da federação, manifesta, em última análise, a vontade do povo (Câmara dos Deputados) e a vontade das 27 unidades da federação (Senado Federal), daí a legitimidade constitucional da União para a elaboração de normas gerais em matéria de competência legislativa concorrente.

Desse modo, em todas as hipóteses constitucionais de competência legislativa concorrente, cabe ao intérprete, municiado das características lógico-formais das normas gerais, tentar empreender a tarefa de desvendar, em cada situação concreta, qual a finalidade a ser alcançada pelas normas gerais a cargo da União Federal, na perspectiva de um federalismo cooperativo (de colaboração, solidário).

5. Normas gerais de Direito Previdenciário

Conforme já se afirmou anteriormente, o art. 24, inciso XII, da CRFB atribui competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a previdência social do Regime Próprio, cabendo à União estabelecer as normas gerais naqueles temas que demandam tratamento padronizado, principalmente na regulamentação do art. 40 da CRFB (art. 24, § 1º, da CRFB), ficando a cargo das pessoas políticas da Federação, observadas as normas constitucionais e as normas gerais editadas pela União Federal, legislar sobre o RPPS dos seus servidores ocupantes de cargo efetivo.

O presente tópico visa a estabelecer parâmetros relativos ao conteúdo e ao alcance das normas gerais de Direito Previdenciário, na perspectiva de um federalismo cooperativo e de uma hermenêutica teleológico-material de normas gerais no âmbito da competência legislativa concorrente.

Mediante a análise do art. 40 da CRFB, propõem-se dois critérios complementares que permitem identificar as normas constitucionais de conteúdo geral e conseqüentemente de replicação obrigatória por todos os entes: 1º) critério normativo; 2º) critério da uniformidade.⁸

Segundo o critério normativo, sempre que o texto constitucional indicar a necessidade de integração legislativa, estar-se-á diante de uma lei de conteúdo geral. O critério da uniformidade, por sua vez, é pressuposto fundamental para a garantia de coerência entre os sistemas. Aplica-se basicamente em relação aos conceitos abstratos, às matérias que depen-

⁸ Rocha (2003, p. 171-180) propõe dois critérios para a identificação do campo de atuação da União no estabelecimento de normas gerais de Direito Previdenciário: 1) o da garantia do núcleo protetivo previdenciário e 2) o da interconexão. Com base nesses dois critérios, o autor apresenta como temas próprios de normas gerais de Direito Previdenciário: a) a contagem recíproca de tempo de contribuição pelos regimes previdenciários; b) a compensação financeira entre os diferentes regimes; c) o elenco de beneficiários; d) o rol mínimo de prestações de natureza substitutiva e as proibições de acumulação; e) a relação de doenças que autorizam a concessão de aposentadoria por invalidez com proventos correspondentes à integralidade da média das contribuições vertidas pelo servidor; f) os requisitos e critérios prejudiciais à saúde que autorizem a concessão de aposentadoria especial em face do exercício de atividades perigosas ou insalubres.

dem de regulação técnica e quando a lógica impuser a aplicação racional de preceitos análogos.

À luz desses critérios, consideram-se normas gerais de Direito Previdenciário as que regulam as seguintes matérias:

Quadro das matérias reguladas pelas normas de Direito Previdenciário

Assunto	Fundamento	Critério
Equilíbrio financeiro, definição de critério e controle	art. 40, <i>caput</i>	Uniformidade
Abrangência protetiva do regime próprio	art. 40, <i>caput</i>	Uniformidade
Definição de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou incurável	art. 40, § 1º, I	Normativo e uniformidade
Conceito de efetivo exercício no serviço público e de cargo efetivo em que se dará a aposentadoria	art. 40, § 1º, III	Uniformidade
Conceito de magistério	art. 40, § 5º	Uniformidade
Regime jurídico das aposentadorias especiais	art. 40, § 4º	Normativo e uniformidade
Atualização das remunerações para cálculo dos benefícios (previsão do percentual mínimo)	art. 40, § 17	Normativo e uniformidade
Reajuste dos benefícios previdenciários (previsão do percentual mínimo)	art. 40, § 17	Normativo e uniformidade
Regime jurídico do benefício de pensão por morte	art. 40, § 7º	Normativo e uniformidade
Regras sobre acumulação de benefícios	art. 40, § 6º	Uniformidade
Contagem recíproca de tempo de contribuição e compensação financeira inter-regimes decorrente da contagem recíproca do tempo de contribuição	art. 40, § 9º c/c art. 201, § 9º	Normativo e uniformidade
Definição de critérios de identificação de doença incapacitante para fins de incidência da contribuição previdenciária do inativo/pensionista sobre o dobro do teto	art. 40, § 21	Normativo e uniformidade

Fonte: elaboração própria.

Equilíbrio financeiro, definição de critério e controle (art. 40, *caput*). De acordo com o art. 40, *caput*, da CRFB, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 1988).

Em primeiro lugar, percebe-se que o dispositivo constitucional não delega ao legislador, de maneira expressa, a definição dos critérios e de mecanismos de controle financeiro dos regimes próprios de previdência. Exatamente por isso, trata-se de aplicação exclusiva do critério da uniformidade.

Questiona-se a constitucionalidade do art. 9º da Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998), na medida em que atribui competência à União para

a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para o fiel cumprimento dos dispositivos da Lei, para o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos na Lei e para a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos na Lei, bem como do art. 7º da mesma Lei, ao estabelecer que o descumprimento dos seus dispositivos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios implicará a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais e a suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da compensação financeira decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição⁹.

O principal argumento invocado para o reconhecimento da inconstitucionalidade desses dispositivos legais é o malferimento ao pacto federativo, por entender que a União, ao exercer os papéis fiscalizatório e sancionatório fixados legalmente, estaria invadindo a autonomia dos demais entes federativos. O ministro Marco Aurélio, na ação civil ordinária ACO 830 (BRASIL, 2008), após reconhecer a competência da União para estabelecer normas gerais de previdência social do regime próprio, nos termos do art. 24, inciso XII, e § 1º, da CRFB, entendeu que a outorga de poderes fiscalizatório e sancionatório à União pela Lei nº 9.717/1998 denota um extravasamento da autonomia dos entes federativos menores:

Constatado, neste exame preliminar, que se adentrou não o campo do simples estabelecimento de normas gerais. Atribuem-se a ente da Administração Central, ao Ministério da Previdência e Assistência Social, atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos fundos a que se refere o artigo 6º da citada lei. A tanto equivale a previsão de que compete ao

⁹O Decreto nº 3.788/2001 (BRASIL, 2001a) criou o Certificado de Regularidade Previdenciária, cuja finalidade é atestar o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de realização de transferências voluntárias de recursos pela União, de celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, de celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais e do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da compensação financeira.

Ministério da Previdência e Assistência Social orientar, supervisionar e acompanhar as práticas relativas à previdência social dos servidores públicos das unidades da Federação. Mais do que isso, mediante o preceito do artigo 7º, dispôs-se sobre sanções diante do descumprimento das normas - que se pretende enquadradas como gerais. Deparo, assim, com quadro normativo federal que, à primeira vista, denota o extravasamento dos limites constitucionais, da autonomia própria, em se tratando de uma Federação. Uma coisa é o estabelecimento de normas gerais a serem observadas pelos Estados membros. Algo diverso é, a pretexto da edição dessas normas, a ingerência na administração dos Estados, quer sob o ângulo direto, quer sob o indireto, por meio de autarquias. Vale frisar que não prospera o paralelo feito entre a legislação envolvida na espécie e a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, editada a partir de previsão expressa contida no artigo 169 da Constituição Federal, impondo limites a serem atendidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2008, p. 171).

Esse mesmo entendimento do ministro Marco Aurélio foi seguido em outras decisões do STF:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. Previdência social. Lei n. 9.717/1998. 3. Extravasamento da competência legislativa da União. Atividades administrativas e sanções. Inconstitucionalidade. Precedentes. 4. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 5. Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL, 2015a, p. [1]).

COMPETÊNCIA CONCORRENTE – PREVIDÊNCIA SOCIAL – NORMAS GERAIS – EXTRAVASAMENTO. Artigo 7º, inciso I, da Lei nº 9.717/98. Extravasamento do campo relativo às normas gerais sobre previdência social (BRASIL, 2014b, p. [1]).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. RESTRIÇÕES DA LEI N. 9.717/1998. NORMAS GERAIS. PREVIDÊNCIA SOCIAL. EXTRAVASAMENTO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (BRASIL, 2014d, p. [1]).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. NORMAS GERAIS. COMPETÊNCIA. UNIÃO. LEI 9.717/1998. ATRIBUIÇÃO DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. HIPÓTESES DE SANÇÕES. EXTRAVASAMENTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Essa Corte já fixou entendimento no sentido de que a União, ao editar a Lei 9.717/1998, extrapolou os limites de sua competência para estabelecer normas gerais sobre matéria previdenciária, ao atribuir ao Ministério da Previdência e Assistência Social atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelecer sanções para a hipótese de descumprimento das normas constantes dessa lei. II – Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL, 2014c, p. [1]).

Com a devida vênia, não parece correto esse entendimento fixado pelo STF. Com efeito, a Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998), principalmente nos seus arts. 1º e 6º, estabelece normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social, conforme determina o art. 40, *caput*, da CRFB. Todos os requisitos legais de boa governança dos regimes próprios de previdência social expressos na Lei nº 9.717/1998 visam a concretizar, efetivamente, o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial.

Sabe-se que de nada adiantaria o estabelecimento desses requisitos legais concretizadores do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social se não houvesse uma entidade fiscalizadora e a cominação de sanções pelo seu descumprimento. Por outras palavras, a atribuição de competência à União para a fiscalização e aplicação de sanções pelo descumprimento dos dispositivos da Lei nº 9.717/1998 é uma condição de eficácia da própria Lei. Na ausência desse poder fiscalizador e sancionador atribuído à União, essa lei não teria o menor condão de produzir efeitos e, conseqüentemente, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, preconizado pelo art. 40 da CRFB, não sairia do plano retórico da abstração.

Nesse sentido, o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, nos autos da ACO nº 2.040 (BRASIL, 2014e), defende a constitucionalidade da Lei 9.717/98 e dos atos normativos expedidos pelo então Ministério da Previdência Social, como normas de natureza geral expedidas nos limites do art. 24, XII, da CRFB:

Pois bem, na medida em que houve imposição do próprio Constituinte para a adaptação dos regimes, uma vez editado ato normativo com esse intento, pelo ente competente, no exercício da atribuição prevista no referido art. 24, XII, os poderes de fiscalização e supervisão passam a ser inerentes àquele ente e serão exercidos, por óbvio, pelo órgão da Previdência respectivo. É certo, ainda, que o controle específico assim exercido, não exclui aquele mais genérico atribuído à Corte de Contas. Do contrário, estaríamos diante de previsão desnecessária. É de se ver que, dentro do propósito harmonizador da Constituição Federal e da legislação que dela decorre, a orientação, a supervisão e o acompanhamento, bem como *o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na lei*, parecem pôr-se de acordo com a ideia de normas gerais preconizada pelo Constituinte. São o modo de efetivar-se o objetivo legal. [...] Nesse ponto, é relevante notar que do texto constitucional não é possível aferir a existência de autonomia absoluta dos Estados e demais entes da Federação para a organização do regime previdenciário dos seus servidores. A regra que prevê modelo único de regime de previdência e aquela fixadora da competência concorrente para legislar sobre a matéria evidenciam, como visto, a necessidade de

legislação nacional integradora daquela norma. [...] Verifica-se, assim, que não houve, no presente caso, interferência de qualquer espécie na autonomia estadual que não tenha sido autorizada – e mesmo determinada – pela própria Constituição da República, evidenciando-se, portanto, inexistentes as inconstitucionalidades suscitadas pelo autor (BRASIL, 2014e, p. 9-13).

Registre-se ainda que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287 (BRASIL, 2016d), enviada pelo Chefe do Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional em 5/12/2016, com a finalidade de reformar a previdência social, propõe o acréscimo do § 23 ao art. 40 da CRFB, no sentido de pormenorizar a competência da União para estabelecer normas gerais, por lei complementar, relacionadas à organização e ao funcionamento dos regimes próprios de previdência social¹⁰:

§ 23. Lei complementar disporá sobre as regras gerais de organização e funcionamento do regime de previdência de que trata este artigo e estabelecerá:

I - normas gerais de responsabilidade na gestão previdenciária, modelo de financiamento, arrecadação, gestão de recursos, benefícios, fiscalização pela União e controle externo e social; e

II - requisitos para a sua instituição e extinção, a serem avaliados em estudo de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, vedada a instituição de novo regime de previdência sem o atendimento desses requisitos, situação na qual será aplicado o regime geral de previdência social aos servidores do respectivo ente federativo (BRASIL, 2016d, p. 99).

Desse modo, entende-se que é corolário lógico do estabelecimento de normas gerais de organização e funcionamento do regime de previdência do servidor público a outorga de poderes fiscalizatórios e sancionatórios, sob pena das normas gerais não passarem de um catálogo de boas intenções, sem qualquer eficácia concreta. Nesse sentido, a Lei nº 9.717/1998, ao conceder à União a tarefa de fiscalizar e aplicar sanções pelo descumprimento de seus dispositivos, em nada extravasou a competência legislativa e muito menos malferiu o princípio federativo.

Abrangência protetiva do regime próprio (art. 40, *caput*). O *caput* do art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988) também designa expressamente o pressuposto de fato de vinculação ao regime próprio de previdência. Ele se destina apenas aos servidores públicos titulares de cargos efetivos.

¹⁰ O art. 16 da PEC 287 estabelece regra de transição a ser aplicada até a vigência da lei complementar exigida pelo § 23 do art. 40 da CRFB: “Até que entre em vigor a lei de que trata o § 23 do art. 40 da Constituição, aplica-se o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998” (BRASIL, 2016d, p. 107). Caso aprovada a PEC 287, poder-se-ia afirmar que o legislador constitucional reformador estaria ratificando a constitucionalidade da Lei nº 9.717/1998.

No que diz respeito aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a CRFB determinou a aplicação das seguintes normas sobre inatividade: a) teto remuneratório (art. 37, inciso XI); b) tempo de contribuição federal, estadual e municipal será contado para fins de aposentadoria e o tempo de serviço respectivo para efeito de disponibilidade (art. 40, § 9º); e c) proibição de acumular proventos de inatividade com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os casos de acumulação na forma da CRFB, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, § 10). Quanto aos militares da União (art. 142, § 3º, VIII), aplica-se o disposto no art. 37, inciso XI e § 10. A pensão dos militares, por sua vez, será objeto de lei específica do respectivo ente estatal.

Percebe-se, assim, que a CRFB não adotou expressamente a técnica de previdência social para proteger os militares nas situações de perda ou diminuição de rendimentos, visto não instituir qualquer obrigação contributiva como contraprestação dessa proteção. Eis a razão por que Viegas Filho (2003, p. 209) afirma que, quanto aos militares federais,

não há regime previdenciário dos militares e, logicamente, não há o que referir a equilíbrio atuarial do regime previdenciário dos militares federais, porque ele não existe e por essa razão, quase que ontológica, porque não existe, não pode ser predicado e, conseqüentemente, não pode ser contributivo, nem de repartição. A remuneração dos militares na inatividade, dos reformados e os da reserva, é total e integralmente custeada pelo Tesouro Nacional.

Nesse contexto constitucional, poderia a União estabelecer normas gerais acerca da proteção social dos militares estaduais? Seria possível estabelecer normas gerais somente

para os militares estaduais, excluindo os militares federais? Entende-se que não. Na medida em que a própria CRFB deixou a cargo de cada ente federativo disciplinar, por lei específica, a proteção social dos seus militares, de acordo com cada realidade local, não pode a União estabelecer qualquer padronização dessa proteção social por meio de normas gerais.

Assim, entende-se inconstitucional a Lei nº 9.717/1998 na parte em que estabelece regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos militares dos Estados e do Distrito Federal. Outra inconstitucionalidade afigura-se na exclusão dos militares federais do âmbito de incidência da Lei nº 9.717/1998. Ou seja: se a União tivesse competência para estabelecer normas gerais acerca da proteção social dos militares, essas normas gerais deveriam abranger necessariamente todos os entes políticos da federação, mormente os militares da União Federal, sob pena de não se qualificarem, em termos lógico-formais, como normas gerais.

Definição de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou incurável e definição de critérios de identificação de doença incapacitante para fins de incidência da contribuição previdenciária do inativo/pensionista sobre o dobro do teto (art. 40, § 1º, I, e § 21). Conforme disposto no inciso I do § 1º do art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988), no âmbito do regime próprio de previdência, os proventos da aposentadoria por invalidez são proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

Trata-se de matéria que deve ser regulada por normas gerais, seja por força da cláusula indicativa de regulamentação (critério normativo: “na forma da lei”), seja pela necessidade de coerência intersistemática na regulação de

conceitos normativos abstratos e no tratamento de questões condicionadas a estudos técnicos alheios ao Direito. Para facilitar a compreensão, imagine-se o caso hipotético de dois servidores públicos filiados a dois regimes previdenciários (federal e estadual). O primeiro servidor ficou inválido depois de sofrer um acidente durante o trajeto trabalho-residência. Sabe-se que o regime federal atribui natureza acidentária a tal evento, o que asseguraria o direito a proventos integrais. Porém, e se o regime próprio estadual não previsse a mesma equiparação? O segundo servidor, por sua vez, foi diagnosticado com uma doença que só é considerada grave de acordo com a legislação federal. Nas duas situações, estar-se-ia então diante de benefícios instituídos com base no mesmo fato gerador, mas com percentuais diversos.

Merece o mesmo tratamento a matéria referente à definição de critérios de identificação de doença incapacitante para fins de incidência da contribuição previdenciária do inativo/pensionista sobre o dobro do teto.

Conceito de efetivo exercício no serviço público e de cargo efetivo (art. 40, § 1º, III e § 5º). O inciso III do § 1º do art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988) condiciona a percepção das aposentadorias voluntárias a dez anos de efetivo exercício no serviço público e a cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. O § 5º, por sua vez, prevê a aposentadoria antecipada.

Conquanto o preceito constitucional não indique a cláusula de regulamentação, não há dúvida de que ela é imprescindível para a segurança jurídica das relações, especialmente se for considerada a possibilidade de migração entre os regimes próprios de previdência (contagem recíproca). Assim, por exemplo, é absolutamente irrazoável que o tempo laborado em sociedade de economia mista seja considerado como tempo de serviço público em nível federal e não o seja no âmbito estadual. O mesmo se pode dizer em relação à função de magistério.

Regime jurídico das aposentadorias especiais (art. 40, § 4º). No que se relaciona à aposentadoria especial, consoante já defendido anteriormente, a sua regulamentação comporta norma geral expedida pela União, a ser veiculada por lei complementar (art. 40, § 4º, inciso III), por ser matéria eminentemente técnica e que demanda um tratamento uniforme para todos os servidores públicos. O art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1988), veda a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da CRFB, até que lei complementar federal discipline a matéria. Essa norma, por abranger os regimes funcionais estaduais, distrital e municipais, proíbe a concessão de aposentadoria especial por esses entes até que a União estabeleça as normas gerais mediante lei complementar.

Essa vedação é absolutamente descabida por dois fundamentos. Em primeiro lugar, *a priori*, deve-se ponderar o disposto no § 3º do art. 24 da CRFB (BRASIL, 1988) (“inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades”). Dessa maneira, diante da inércia legislativa da União, não há dúvida de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam competência legislativa plena para disciplinar a matéria, nos moldes do art. 24, § 3º, da CRFB. Desse modo, a vedação prevista no art. 5º, parágrafo único, é inconstitucional por limitar competência legislativa consignada constitucionalmente.

Além do mais, não se pode olvidar que, de acordo com a Súmula Vinculante nº 33, aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da CRFB, até a edição de lei complementar específica (BRASIL, 2014a, p.1). Essa mesma lógica tem sido aplicada em relação à aposentadoria especial para as pessoas com deficiência. Com efeito, colhem-se do repertório de jurisprudência do STF diversos precedentes nesse sentido. A título de ilustração, segue a ementa de um deles:

MANDADO DE INJUNÇÃO – APOSENTADORIA ESPECIAL – SERVIDOR PÚBLICO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA. Configurada a mora legislativa, surge imperiosa a observância, por analogia, das normas do Regime Geral de Previdência Social, como critério no exame dos pedidos de aposentadoria especial formulados por servidor público portador de deficiência. Precedente: agravo regimental no mandado de injunção nº 4.153, Pleno, relator o ministro Luiz Fux, acórdão publicado no Diário da Justiça de 18 de novembro de 2013. NORMAS DE REGÊNCIA.

Aplica-se o regime da Lei nº 8.213/1991 aos casos nos quais alcançadas as condições para a aposentadoria especial antes do advento da Lei Complementar nº 142/2013, e o desta no tocante às situações em que o implemento ocorreu depois da promulgação (BRASIL, 2017e, p. [1]).

A abrangência irrestrita do enunciado, cuja incidência não é de forma alguma limitada, ratifica a lógica de que a regulação da aposentadoria especial integra, sem sombra de dúvida, o rol de normas gerais de previdência social.

Atualização das remunerações para cálculo dos benefícios e previsão do percentual mínimo (art. 40, § 17). Nos termos do § 17 do art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988), todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

O § 1º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 (BRASIL, 2004b) dispõe que as remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social. Na esfera do RGPS, o art. 41-A da Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991b) prescreve que o valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, *pro rata*, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em síntese: para o cálculo dos benefícios dos regimes próprios, utiliza-se o INPC como indexador para fins de atualização das remunerações ou salários-de-contribuição.

Defende-se que o caráter geral da matéria consiste na definição de um percentual míni-

mo de atualização. Vale dizer: os Estados não poderiam estabelecer um índice de atualização inferior ao previsto na regra geral editada pela União.

O caráter geral da matéria decorre inicialmente da cláusula de regulamentação. Justifica-se ainda em virtude de sua índole protetiva. Quer-se assegurar que os aposentados de outros Estados não sejam prejudicados em virtude da aplicação de índices de atualização inferiores à inflação, especialmente se for considerado que, de acordo com a regra permanente, o período básico de cálculo das aposentadorias é muito elástico (normalmente superior a trinta anos de trabalho). Exatamente por isso, a utilização de índices muito baixos implicaria perda significativa da prestação.

Some-se a isso um argumento lógico. O § 7º do art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988) expressamente define a sistemática de cálculo da pensão por morte. Ora, se a própria CRFB trata dessa matéria, não há outra saída senão reconhecer que a definição da sistemática de cálculo, inclusive a definição do índice de atualização, é matéria que deve integrar o rol de normas gerais, pelo menos no que diz respeito à definição de um indexador de piso.

Reajuste dos benefícios previdenciários e definição de percentual mínimo (art. 40, § 17). A nova redação do § 8º do art. 40 da CRFB, introduzida pela Emenda Constitucional nº 41/2003 (BRASIL, 2003), assegura “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.¹¹ Verifica-se que o legislador reformador de 2003 extinguiu o critério de reajuste da paridade e não previu nenhum outro critério objetivo em sua substituição. Apenas estabeleceu uma diretriz a

ser seguida pelo legislador: a manutenção do poder real de compra, conforme critérios definidos em lei.

Nesse sentido, o art. 15 da Lei nº 10.887/2004 (BRASIL, 2004b) dispôs que os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os seus arts. 1º e 2º serão reajustados na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social.

A priori, pode-se dizer que o critério de reajuste de proventos de aposentadoria e pensão não pode ser considerada uma norma geral a cargo da União Federal, visto que os reajustes ocorrerão de acordo com as realidades inflacionárias locais de cada ente federado e nos termos do seu particular e específico equilíbrio financeiro e atuarial (DIAS; MACÊDO, 2012, p. 767). Aliás, nesse sentido, o STF, na ADI 4.582 (BRASIL, 2012), suspendeu liminarmente os efeitos do artigo 15 da Lei nº 10.887/2004 para os Estados e o Distrito Federal, restringindo a sua incidência apenas para a União. Por unanimidade, os ministros deferiram a liminar, alegando vício formal da norma, conforme voto do ministro Marco Aurélio, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo governador do Rio Grande do Sul. Com a decisão, os efeitos do artigo ficam suspensos até o julgamento final da ADI pelo Plenário do STF¹².

Com a devida vênia, essa orientação está equivocada. O próprio STF, em sua composição plena, nos autos do RE 376846 (BRASIL,

¹¹ Regra similar à do RGPS, constante do art. 201, § 4º, da CRFB.

¹² Para o ministro relator Marco Aurélio, o dispositivo contestado é incompatível com o § 1º do artigo 24 da CRFB: “Não se pode concluir que no âmbito dessas normas gerais defina-se o modo de revisão dos proventos dos servidores do Estado. [...] Da mesma forma que normatização de revisão geral do pessoal da ativa cabe ao próprio Estado, compete à unidade da Federação legislar sobre a revisão do que é percebido pelos inativos e pensionistas, sob pena de o sistema ficar capenga” (BRASIL, 2012, p. [9-10]).

2004a), julgado em 24 de setembro de 2003, entendeu que o INPC é o índice mais adequado para o reajuste dos benefícios. Desse modo, permitir que regimes próprios de previdência estabeleçam índices de reajuste inferiores ao INPC, considerado pelo STF o índice mais adequado, é no mínimo contraditório.

Evidentemente, a vinculação dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao INPC, assim como acontece em relação ao indexador de atualização das remunerações, opera-se como um piso. Dependendo da realidade financeira do regime próprio, nada obsta que seja concedido reajuste em percentual superior.

Regime jurídico do benefício de pensão por morte (art. 40, § 7º). De acordo com o § 7º do art. 40 da CRFB (BRASIL, 1988), a lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Indaga-se se o critério de concessão de pensão por morte é matéria reservada a norma geral a ser editada pela União Federal no âmbito da competência legislativa concorrente. Segundo parece ser a melhor posição, o novo critério de cálculo da pensão por morte é auto-aplicável, visto não necessitar de qualquer integração legislativa. A referência à lei feita pela parte inicial do § 7º do art. 40 da CRFB é para a determinação dos critérios de concessão da

pensão por morte, ou seja, relação dos dependentes com direito ao benefício, quais são os casos de pensão temporária e de pensão definitiva, data de início do benefício etc. (DIAS; MACÊDO, 2012, p. 735-736). Infere-se, pois, que a cláusula indicativa de regulamentação já serve como fundamento para defender que todas essas questões potencialmente integram o rol de matérias dependentes de regulação geral.

A Lei nº 9.717/1998 não previu regulamentação alguma sobre essas questões. Apenas existe a genérica ressalva constante de seu art. 5º no sentido de proibir os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal de conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS, de que trata a Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991b), salvo disposição em contrário da CRFB¹³.

Mais recentemente, a Lei nº 13.135/2015 (BRASIL, 2015b) pôs fim ao caráter vitalício da pensão para cônjuges e companheiros no âmbito do regime geral de previdência social e do regime próprio de previdência federal, instituindo tempo de duração da pensão de acordo com as seguintes variáveis: 1) tempo de contribuição do instituidor; 2) origem do óbito (acidentário ou não); 3) tempo de união estável ou casamento; 4) deficiência ou incapacidade do pretense dependente; 5) idade do pretense dependente.

A Lei nº 13.135/2015 deveria ter ido além. Poderia ter alterado a Lei nº 9.717/1998. Nesse caso, as suas disposições seriam aplicadas aos regimes próprios de todos os níveis. A propósito, a PEC nº 287 (BRASIL, 2016d) pretende

¹³ Ressalte-se que a própria União descumpra a regra prevista na Lei nº 9.717/1998, já que prevê o benefício de auxílio-funeral, prestação que não tem correspondência no RGPS.

uniformizar a questão mediante inclusão do seguinte preceito no art. 40: o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependente até a perda dessa qualidade será estabelecido na forma prevista para o RGPS.

Ainda sobre a extensão da regulamentação sobre os dependentes, é importante salientar que a jurisprudência do STF se consolidou no sentido de que o já citado art. 5º da Lei nº 9.717/1998 não teve o condão de derogar categorias de beneficiários de pensão por morte do regime próprio de previdência dos servidores públicos federais, de forma a delimitá-las no mesmo rol previsto para o regime geral (BRASIL, 2015c). Nos autos de um mandado de segurança (MS 32914 AgR, julgado em 13/10/2015), discutiu-se se seria possível reconhecer no âmbito de regime próprio o direito do menor sob guarda à pensão por morte, ainda que ele não mais fosse previsto como dependente no RGPS.

Por um lado, é preciso reconhecer que o conteúdo da vedação trata da previsão de benefícios diversos do regime geral, e não sobre definição do rol de dependentes. Por outro, ressalva-se o potencial normativo para a União uniformizar em todos os níveis federativos o rol de dependentes. Nesse sentido, vale a pena registrar que a PEC nº 287 propõe a inclusão do seguinte preceito no art. 40 da CRFB: o rol de dependentes, as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação dos dependentes serão os estabelecidos para o RGPS.

Regras sobre acumulação de benefícios (art. 40, § 6º). Conforme disposto no § 6º do art. 40, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma da CRFB, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime próprio de previdência (BRASIL, 1988). O conteúdo da vedação é bastante limitado. Atualmente, a Lei nº 9.717/1998 não prevê regra alguma sobre o assunto. Contudo, trata-se evidentemente de matéria dependente de regulação geral. A nitidez dessa compreensão pode ser deduzida com base numa situação hipotética bastante simples. Imagine-se um servidor vinculado a dois regimes próprios de previdência (federal e estadual). Imagine-se agora que enquanto o regime federal, hipoteticamente, previa a vedação da acumulação de aposentadoria e pensão provenientes de regimes próprios, o regime próprio estadual não estabelecia qualquer restrição. Nesse contexto, vale a pena citar o dispositivo sobre acumulações previsto na PEC nº 287:

Art. 40. § 6º É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

I - de mais de uma aposentadoria à conta de regime de previdência de que trata este artigo, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição;

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo, ou entre este regime e o regime geral de previdência social;

III - de pensão por morte e de aposentadoria no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo, ou entre este regime e o regime geral de previdência social, cujo valor total supere dois salários mínimos (BRASIL, 2016d, p. 97).

Contagem recíproca de tempo de contribuição e compensação financeira inter-regimes decorrente da contagem recíproca do tempo de contribuição (art. 40, § 9º c/c art. 201, § 9º). Outra matéria que demanda tratamento uniforme por meio de normas gerais expedidas pela União é a contagem recíproca de tempo de contribuição entre o RGPS e os RPPS, prevista no art. 201, § 9º, da CRFB: “Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei” (BRASIL, 1988)¹⁴.

A regulamentação da contagem recíproca de tempo de contribuição, com absoluta clareza, demanda tratamento uniforme para todos os entes federativos e o RGPS, razão pela qual as normas gerais sobre a contagem recíproca de tempo de contribuição deverão ser veiculadas por lei da União, nos termos do art. 24, inciso XII, da CRFB. Nesse sentido, expõe Rocha (2003, p. 15):

Há uma notória dificuldade em identificar quais seriam todas as normas gerais de direito previdenciário, circunstância comum também quanto às demais normas gerais reclamadas pela nossa Constituição, salvo no que tangem ao direito tributário, pois, nesse ramo, o inciso III do art. 146 expressamente preocupa-se em exemplificar a matéria afeta, além de exigir a sua veiculação por lei complementar. Existem, no entanto, duas classes de normas cuja própria racionalidade do sistema impõe o seu reconhecimento: as que tratam do aproveitamento dos tempos de filiação dos segurados nos diversos sistemas oficiais e as que versam sobre o repasse de contribuições vertidas quando o segurado transita entre os regimes. As primeiras são retratadas pela Lei 8.213/91, nos seus arts. 94 a 99, os quais tratam da contagem recíproca de tempo de serviço, transformado em tempo de contribuição pela EC nº 20/98. Por sua vez, a compensação financeira entre os regimes é regida pela

¹⁴A contagem recíproca de tempo de contribuição entre Regimes Próprios de Previdência Social está disciplinada no art. 40, § 9º, da CRFB: “O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade” (BRASIL, 1988). O STF, no Recurso Extraordinário 162.620 (Relator Sepúlveda Pertence) (BRASIL, 1993a) entendeu que o direito à contagem recíproca de tempo de contribuição é autoaplicável, e, portanto, o seu exercício não dependia de regulamentação. A regulamentação era necessária para a compensação financeira.

Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999. A necessidade de observância dos parâmetros estabelecidos pelas normas gerais é evidente: estipular mecanismos de comunicação uniformes entre os diferentes regimes previdenciários a fim de que eles possam coexistir em harmonia.

Pelos mesmos motivos, as regras sobre a compensação financeira inter-regimes deverão ser dispostas por lei federal, como, aliás, já entendeu o STF no Recurso Extraordinário 162.620 (BRASIL, 1993a). A União exerceu a competência para estabelecer normas gerais sobre contagem recíproca de tempo de contribuição por meio da Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991b), nos seus arts. 94 a 99.¹⁵ Por sua vez, a compensação financeira entre os regimes de previdência social é regida pela Lei nº 9.796/1999 (BRASIL, 1999a).¹⁶

6. Conclusão

O federalismo brasileiro é cooperativo e impõe às pessoas políticas da Federação um agir solidário no sentido de alcançar os objetivos fundamentais estampados no art. 3º da CRFB. É nessa perspectiva de federalismo holístico que a repartição de competência legislativa deve ser analisada.

No âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais com o objetivo de minimizar a possibilidade de conflitos normativos e de superposição de atribuições entre os entes políticos da federação. Nesse contexto, a definição do conteúdo das normas gerais a serem expedidas pela União não pode limitar-se ao seu aspecto lógico-formal, apriorístico, sendo necessário, em cada hipótese de competência legislativa concorrente, que o intérprete averigüe finalisticamente o âmbito de atuação da União no exercício dessa competência.

A competência legislativa relativa aos regimes próprios de previdência social é concorrente, nos termos do art. 24, inciso XII, e art. 40 da CRFB, cabendo à União a tarefa de estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º, da CRFB) (BRASIL, 1988).

A CRFB foi minudente no tratamento da previdência social funcional, razão pela qual sobreleva o papel da União no estabelecimento de normas gerais, mormente sobre: a) equilíbrio financeiro, definição de critério e controle; b) abrangência protetiva do regime próprio; c) definição de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave,

¹⁵ Assim, a Lei de Benefícios do RGPS veicula, nos arts. 94 a 99, normas gerais a serem seguidas por todos os regimes de previdência social.

¹⁶ A contagem recíproca de tempo de contribuição também é disciplinada pelos arts. 125 a 134 do Decreto nº 3.048/1999 (BRASIL, 1999b).

contagiosa ou incurável e de critérios de identificação de doença incapacitante para fins de incidência da contribuição previdenciária do inativo/pensionista sobre o dobro do teto; d) conceito de efetivo exercício no serviço público e de cargo efetivo em que se dará a aposentadoria; e) conceito de magistério; f) regime jurídico das aposentadorias especiais; g) previsão de um indexador mínimo para atualização das remunerações para cálculo dos benefícios, sem prejuízo da autonomia do ente federativo para estabelecer percentuais superiores; h) previsão de um indexador mínimo para reajuste dos benefícios previdenciários, sem prejuízo da autonomia do ente federativo para estabelecer percentuais superiores; i) regime jurídico do benefício de pensão por morte; j) regras sobre acumulação de benefícios; e k) contagem recíproca de tempo de contribuição e compensação financeira inter-regimes decorrente da contagem recíproca do tempo de contribuição.

Sobre os autores:

André Studart Leitão é doutor e mestre em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Christus, Fortaleza, CE, Brasil; procurador federal.

E-mail: andrestudart@hotmail.com

Eduardo Rocha Dias é doutor em Direito pela Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal; mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil; professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, Fortaleza, CE, Brasil; procurador federal.

E-mail: eduardordias@hotmail.com

José Leandro Monteiro de Macêdo é mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil; professor do Centro Universitário 7 de Setembro, Fortaleza, CE, Brasil; procurador federal.

E-mail: joselmmacedo@hotmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁷

SCOPE AND CONTENT OF GENERAL RULES IN SOCIAL INSURANCE LAW

ABSTRACT: This paper aims to discuss Union's legislative competence concerning general rules in social insurance law, under article 24, number XII, and paragraph 1 of Brazil's 1988 Constitution. First, it will assess material and legislative competence related

¹⁷ Sem revisão do editor.

to social security, trying to determine how Brazilian federalism affects the content of general rules, especially when it comes to social insurance, in the light of Brazil's Supreme Court ruling on Law 9.717/1998. In the end, this paper drafts some limits for the Union's legislative power in issuing general rules regarding social insurance.

KEYWORDS: LEGISLATIVE COMPETENCE. SOCIAL INSURANCE. GENERAL RULES.

Como citar este artigo

(ABNT)

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Conteúdo e alcance das normas gerais de direito previdenciário. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 218, p. 163-190, abr./jun. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p163>.

(APA)

Leitão, A. S., Dias, E. R., & Macêdo, J. L. M. de (2018). Conteúdo e alcance das normas gerais de direito previdenciário. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(218), 163-190. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p163

Referências

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 90, ed. esp., p. 1-18, abr./maio 2008. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253/241>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 20 set. 1990.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1991a.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 25 jul. 1991b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 162.620-8/SP. Recorrente: Roque Tamburini Júnior. Recorrido: Universidade Estadual Paulista. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, 5 nov. 1993a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214049>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 8 dez. 1993b.

_____. 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... *Diário Oficial da União*, 28 nov. 1998.

_____. 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 da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios... *Diário Oficial da União*, 6 maio 1999a.

_____. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 7 maio 1999b.

_____. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. *Diário Oficial Eletrônico*, 12 abr. 2001a.

_____. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico*, 30 maio 2001b.

_____. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico*, 30 maio 2001c.

_____. Emenda constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 376.846-8/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Antonio Salomão dos Santos. Relator: Min. Carlos Velloso. *Diário da Justiça*, 2 abr. 2004a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261638>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 21 jun. 2004b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tutela antecipada – referendo em ação civil ordinária n. 830-1/PR. Autor: Estado do Paraná; ParanaPrevidência. Réu: União. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 abr. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=519981>>. Acesso em: 18 jan. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.582/DF. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Intimado: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 9 fev. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1717465>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n. 33. *Diário da Justiça Eletrônico*, 24 abr. 2014a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20140423_077.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 797.926/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Limoeiro. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 29 maio 2014b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5964411>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 815.499/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Ibimirim. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, 18 set. 2014c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761478>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 808.352/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Itapissuma. Relatora: Min. Cármen Lúcia. *Diário da Justiça Eletrônico*, 7 nov. 2014d. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6761478>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7148968>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação civil ordinária n. 2.040/PE. Autor: Estado de Pernambuco. Réu: União. Relator: Min. Marco Aurélio. [s.n.], 2014e. Disponível em: <<https://www.google.com.br/?sa=t&srct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi4vIOi9evYAhWFIJAKHf2aDAEQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Fportal%2Fprocesso%2FverProcessoPeca.asp%3Fid%3D4578055%26tipoApp%3D.pdf&usg=AOvVaw2rVJsNDj-YtbcNdc9nsU7>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 876.558/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Cedro. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, 9 jun. 2015a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8642265>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 18 jun. 2015b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental em mandado de segurança n. 32.914/DF. Agravante: União. Agravado: H. M. dos S. (assistida por Raquel Moreira dos Santos). Intimado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário da Justiça Eletrônico*, 14 nov. 2015c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9692917>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 898.967/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Calumbi. Relator: Min. Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 mar. 2016a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308965450&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 827.541/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Santa Maria da Boa Vista. Relator: Min. Teori Zavascki. *Diário da Justiça Eletrônico*, 25 out. 2016b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11915812>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 690.846/PE. Agravante: Fundação de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco. Agravado: Maria Verônica de Macedo. Relator: Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, 4 nov. 2016c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11966937>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 42, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, 7 dez. 2016d. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020161207002160000.PDF>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Regimento interno*: atualizado até julho de 2016. Brasília: STF, 2016e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 984.480/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Goiana. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 abr. 2017a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12733136>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 966.462/AL. Agravante: União. Agravado: Município de Maceió. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, 9 maio 2017b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12861565>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 889.294/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Iati. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário da*

Justiça Eletrônico, 15 maio 2017c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12885713>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário n. 972.918/PE. Agravante: União. Agravado: Município de Bezerros. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 4 ago. 2017d. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13286581>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 6.261/DF. Impetrante: Sindicato Nacional dos Servidores Federais Autárquicos nos Entes de Formulação, Promoção e Fiscalização da Política da Moeda e do Crédito-Sinal. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, 13 set. 2017e. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13595044>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral no recurso extraordinário n. 1.007.271/PE. Recorrente: União. Recorrido: Município de Passira. Relator: Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, 13 nov. 2017f. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14027910>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. *Curso de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 90, p. 245-251, jan. 1995. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296/69906>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 25, n.100, p. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181992>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. O conceito de “normas gerais” em matéria de competência legislativa concorrente e seus efeitos na gestão e controle dos RPPS. *Revista TCE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 28-55, jan./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.ecg.tce.rj.gov.br/documents/454798/47863016/O%20Conceito%20de%20Normas%20Gerais%20em%20Mat%20C3%A9ria%20de%20Compet%20C3%Aancia%20Legislativa%20%20Concorrente%20e%20seus%20Efeitos%20na%20Gest%20C3%A3o%20e%20Controle%20dos%20RPPS%20-%20201.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

PINTO, Carvalho. *Normas gerais de direito financeiro*: interpretação da letra ‘b’, inciso XV do artigo 5º da Constituição Federal, procedida a propósito dos trabalhos da III Conferência de técnicos em contabilidade pública e assuntos fazendários, a se realizar na capital federal em agosto de 1949. São Paulo: Prefeitura do Município, 1949.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROCHA, Daniel Machado da. Breves comentários sobre as normas gerais de direito previdenciário que tratam da contagem recíproca de tempo de contribuição e a sua concretização jurisprudencial. In: _____ (Org.). *Temas atuais de direito previdenciário e assistencial social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 11-34.

_____. *Normas gerais de direito previdenciário e a previdência do servidor público*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Não paginado. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html>. Acesso em: 22 jan. 2018.

VIEGAS FILHO, José. A situação dos militares na reforma da previdência. In: MORHY, Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: UnB, 2003. p. 205-213.