

Revista SÍNTESE

Trabalhista e Previdenciária

Ano XXXIII — Nº 397 — JULHO 2022

REPOSITÓRIO AUTORIZADO DE JURISPRUDÊNCIA

Supremo Tribunal Federal – Nº 21/91
Superior Tribunal de Justiça – Nº 19/91
Tribunal Superior do Trabalho – Nº 01/94
Tribunal Regional Federal 1ª Região – Nº 06/92
Tribunal Regional Federal 2ª Região – Nº 1999.02.01.057040-0
Tribunal Regional Federal 3ª Região – Nº 21/2010
Tribunal Regional Federal 4ª Região – Nº 07/0042596-9
Tribunal Regional Federal 5ª Região – Nº 09/98

DIRETOR DE MARKETING

Oswaldo Meneghel

GERENTE EDITORIAL E DE CONSULTORIA

Milena Sanches Tayano dos Santos

EDITORA

Valdinéia de Cássia Tessaro de Souza

CONSELHO EDITORIAL

Arion Sayão Romita, Carlos Henrique Bezerra Leite, Érica Paula Barcha Correia,
Gustavo Filipe Barbosa Garcia, Ivani Contini Bramante, Jorge Luiz Souto Maior,
José Carlos Arouca, Marcus Orione G. Correia, Maria Garcia,
Marisa Ferreira dos Santos, Mauricio Godinho Delgado, Sergio Pinto Martins,
Thereza Christina Nahas, Wladimir Novaes Martinez

COMITÊ TÉCNICO

Enoque Ribeiro dos Santos, Ilse Marcelina Bernardi Lora,
Ricardo Souza Calcini

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Anita Duarte de Andrade, Eduardo Caringi Raupp, Fernanda Luísa Matt,
Magadar Rosália Costa Briguët, Marco Aurélio Serau Junior,
Miguel Horvath Junior, Nayara Maria Silvério da Costa Dallefi,
Paula Maia, Renata Albuquerque Palcoski,
Roberto Luis Luchi Demo, Sérgio Henrique Salvador

Autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para Implementar os Regimes Próprios

The Autonomy of States, Municipalities and Federal District to Change Their Own Regimes

MIGUEL HORVATH JUNIOR

Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Coordenador e Professor no Núcleo de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Procurador Federal AGU. Ocupante da Cadeira nº 25 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS).

NAYARA MARIA SILVÉRIO DA COSTA DALLEFI

Doutora em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), Mestre em Direito pelo Programa de Estudo Pós-Graduado em Direito do Centro Universitário Eurípedes de Marília – Univem (2016), Pós-Graduada na Área do Direito pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (2012), Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, em Presidente Prudente/SP (2009). Atualmente, é advogada e leciona na Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), em Presidente Prudente/SP. Tem experiência na área do Direito, com ênfase em Direito Civil, Direito Previdenciário e Processual Civil. Coordenadora da Comissão da Assistência Judiciária de Presidente Prudente/SP (5º mandato), também na cidade de Presidente Prudente/SP.

MAGADAR ROSÁLIA COSTA BRIGUET

Procuradora do Município de São Paulo aposentada, Consultora Jurídica da ABIPEM – Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais.

RESUMO: A reforma da previdência trouxe modificações impactantes para todos os segurados, com significativos motivos para questionamentos constantes, inclusive para aqueles que compõe o Regime Próprio da Previdência Social. Reformar o sistema de proteção social não é condenável, desde que observado o modelo de proteção social adotado em nosso País, pautado na justiça social e no bem-estar social, como preconizado na Constituição Federal de 1988. A EC 103/2019 inaugurou o federalismo previdenciário, amplificando a autonomia dos entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal). Quanto ao regramento das aposentadorias e pensões, ignorando por completo a situação deficitária de boa parte dos regimes próprios de previdência social e em especial de regimes próprios municipais, instalando-se verdadeiro federalismo previdenciário, modificando, de certa forma, a tendência de simetria entre os regimes previdenciários. No que diz respeito ao Regime Próprio da Previdência Social, a Reforma da Previdência, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, esses questionamentos desencadearam, inclusive, em proposituras de ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF, tais como as ADIs 6254, 6255, 6256 e 6258. Por fim, far-se-á uma análise

acerca dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da EC 103, de 2019, relativos às normas previdenciárias, e seus reflexos nos entes subnacionais, em especial os Municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Autonomia legislativa; desconstitucionalização; declaração de inconstitucionalidade; federalismo previdenciário; Reforma da Previdência Social; Regime Próprio da Previdência Social.

ABSTRACT: The pension reform brought impacting changes for all policyholders, with significant reasons for constant questioning, including for those who make up the Special Social Security Regime. Reforming the social protection system is not objectionable, as long as the social protection model adopted in our country, based on social justice and social welfare, as recommended in the Federal Constitution of 1988 is observed. EC 103/2019 inaugurated federalism social security increasing the autonomy of federative entities (States, Municipalities and Federal District). Regarding the regulation of retirements and pensions, completely ignoring the deficit situation of a good part of the social security systems and especially the municipal ones, installing a true social security federalism. Modifying in a way the symmetry trend between social security systems. Modifying in a way the symmetry trend between social security systems. With regard to the Social Security System, the Pension Reform, through Constitutional Amendment nº 103/2019, these questions even triggered in proposals of direct actions of unconstitutionality before the STF, such as ADIs 6254, 6255, 6256 and 6258. Finally, an analysis will be made of the effects of the declaration of unconstitutionality of the provisions of EC 103/2019.

KEYWORDS: Legislative autonomy; deconstitutionalization; declaration of unconstitutionality; pension federalism; Social Security Reform; Own Social Security System.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Regimes próprios – Breves considerações; 2 Reforma da Previdência e seu reflexo no Regime Próprio da Previdência Social frente à autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para alterar os regimes próprios; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A PEC 6/2019, apresentada para o Congresso Nacional em 20.02.2019, tendo como objetivo a reforma estrutural da previdência brasileira, teve como justificativa de garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, com o escopo de evitar custos excessivos para as futuras gerações e, assim, preservar o comprometimento do Estado dos pagamentos dos benefícios para os aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento futuro.

Referida proposta teve a sua aprovação por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, acarretando um verdadeiro impacto não só para os segurados do Regime Geral da Previdência Social, mas também para os servidores públicos, que compõe o Regime Próprio da Previdência Social, verificando, ainda, um indicativo futuro de que ocorrerá a unificação dos sistemas protetivos previdenciários.

Esse caminho para uma futura unificação já está sendo perceptível desde a Emenda Constitucional nº 41/2003, constando-se uma aproximação cada vez maior com o Regime Geral da Previdência Social, intensificando ainda mais com a atual reforma e talvez não muito distante teremos a unificação dos regimes básicos (Regime Geral da Previdência Social e Regime Próprio da Previdência Social).

Reformar o sistema de proteção social não é condenável; pelo contrário, é necessário em face do dinamismo em que a sociedade está inserida. Porém, o que se deve sempre observar nos movimentos de reforma é a busca pela preservação do cerne do modelo de proteção social que, no Brasil, pelo sistema de seguridade social, deve procurar sempre garantir a justiça e o bem-estar social.

Importante enfatizar que o Estado de Bem-Estar Social, conhecido como Estado Social e de Providência, tem como finalidade estruturar a política e economia da sociedade, garantindo serviços públicos que possam alcançar todas as pessoas, no ideal traçado pelo bem comum, indo ao encontro da justiça social, com o propósito de reduzir as desigualdades sociais para a garantia de uma existência digna.

Dessa feita, daremos ênfase, nesse artigo, a opção efetivada pela EC 103/2019, no que diz respeito à inovação radical, ao dar autonomia aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, a fim de efetivarem suas alterações na legislação dos Regimes Próprios de forma apartada das alterações aplicadas à União.

Isso porque é constatada a alteração na dinâmica até então usada que vinculava todos os entes federativos à observação e ao cumprimento das regras e dos requisitos constitucionalmente estabelecidas, ou seja, instituiu autonomia aos entes federativos, exceto à União, para a criação das regras e dos requisitos para acesso às aposentadorias e pensões.

A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao desconstitucionalizar as modificações na legislação dos regimes próprios, a ser efetivada de forma apartada das alterações que serão aplicadas ao Regime Próprio da União (servidores públicos civis), alterou a autonomia federativa, criando o que se pode denominar de federalismo previdenciário.

1 REGIMES PRÓPRIOS – BREVES CONSIDERAÇÕES

A Seguridade Social, prevista na Constituição Federal de 1988, visa assegurar a saúde, previdência social e assistência social, como um *ins-*

*trumental a serviço da justiça social*¹. A saúde e a assistência social não possuem o caráter contributivo, enquanto a previdência social tem o caráter contributivo, inserido no Regime Geral da Previdência Social. Para os servidores públicos é aplicado o Regime Próprio da Previdência Social e o Regime Complementar, como meio de cobertura dos benefícios previdenciários.

O Regime Geral da Previdência Social busca proteger o segurado, diante dos riscos sociais, conforme previsão expressa no art. 201 da Constituição Federal de 1988: (i) cobertura decorrente da incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, como idade avançada; (ii) proteger a maternidade, em especial a gestante, por intermédio do afastamento em virtude da gravidez de risco, e também com o salário-maternidade; (iv) proteção em decorrência ao desemprego involuntário; (v) salário-família e o salário-reclusão para os dependentes de baixa renda; e (vi) pensão por morte do segurado, seja para o homem ou mulher, cônjuge ou companheiro(a) e eventuais dependentes, na forma da lei.

O mesmo artigo ainda impõe a necessidade de filiação obrigatória e o caráter contributivo para auferir os benefícios elencados para que ocorra o equilíbrio financeiro e atuarial.

Todos os benefícios com previsão constitucional são regidos pela Lei nº 8.212/1991, que trata acerca do custeio da previdência social, e pela Lei nº 8.213/1991, que discorre sobre os benefícios da previdência social.

Por sua vez, o Regime Próprio da Previdência Social tem como intuito a proteção e cobertura para os servidores públicos, em caráter obrigatório e contributivo, com regramento do ente federativo que instituiu, com lei específica.

Embora todos os Estados já tenham seus regimes próprios, isso não ocorre com muitos Municípios, para o atendimento de seus servidores, de certo que, nesse caso, o vínculo será em relação ao Regime Geral da Previdência Social.

A despeito da previsão constitucional, os arts. 40 e 41 trazem a previsão legal do regime próprio da “previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos e terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de

1 BALERA, W. *Noções preliminares de direito previdenciário*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 81.

pensionistas”², também nos mesmo termos do Regime Geral da Previdência Social, observando os critérios acerca do equilíbrio financeiro e atuarial.

No que diz respeito aos benefícios, todos possuem previsão nos mesmos termos do Regime Geral da Previdência Social, salvo exceções legais, conforme regramento específico dos Estados e dos Municípios, lembrando que, na ausência de regime próprio do Município, o vínculo e as regras serão por conta do Regime Geral da Previdência Social.

Toda essa proteção, de forma sistematizada em regime, torna-se precisa, conforme explica Ilídio das Neves:

A palavra regime tem fundamentalmente o sentido de conjunto ordenado, coerente e sistematizado de normas ou regras jurídicas, que enquadram no plano jurídico determinadas situações, em que certas pessoas se podem encontrar, tendo em vista a prossecução de objetivos precisos de natureza protectora.³

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram três importantes modificações acerca dos regimes da previdência, observando que, no caso em tela, serão pontuadas apenas as considerações pertinentes ao Regime Próprio da Previdência Social.

A primeira modificação foi por meio da Emenda Constitucional nº 20/1998, entre elas para o regime próprio, que foi inserido o § 10 do art. 37 da CF/1988, com a vedação de percepção simultânea de proventos de aposentaria previstos no arts. 40 ou 24 e 142, como ressalva dos cargos eletivos e dos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, assim como a inserção do caráter contributivo – anteriormente não havia o caráter contributivo e para fins de aposentadoria considerava apenas o tempo de serviço público prestado –, com regramento no art. 40 e seus parágrafos⁴, inclusive a previsão de que, para a inexistência de regime próprio na localidade, a contribuição será por intermédio do Regime Geral da Previdência Social.

2 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

3 NEVES, I. das. *Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva*. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 655.

4 “Art. 40. 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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.” (Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=725531&filename=LegislacaoCitada+-PL+6613/2009. Acesso em: 27 fev. 2022)

Em conseguinte, em decorrência da Emenda Constitucional nº 41/2003, sucederam novas regras, podendo elencar, entre elas, pelo art. 40 da CF/1988, em que foi inserido o caráter solidário em conjunto com o contributivo, além da inclusão da expressão “servidores públicos e inativos”, para a aplicação do regramento vigente, além de: aplicação do cálculo da aposentadoria com base nas contribuições que tratam do Regime Geral da Previdência Social; modificação no regramento da concessão da pensão por morte do servidor falecido, até o limite do Regime Geral da Previdência Social, com acréscimo nos termos da ADIn 3133; reajuste para os benefícios, mantendo o valor real; em relação à previdência complementar, a sua instituição por lei através do respectivo Poder Executivo, sendo entidades fechadas e natureza pública com benefícios na modalidade de contribuição definitiva; aplicação de contribuições sobre os proventos de aposentadorias e pensões com o mesmo percentual para o servidores de cargos efetivos; para aqueles que não optarem pela aposentadoria voluntária, o direito ao abono de permanência até o prazo para a aposentadoria compulsória e a vedação de mais de um regime próprio para servidores de cargos efetivos em cada ente estatal⁵.

Antecedendo a Reforma da Previdência pela Emenda Constitucional nº 103/2019, adveio a Emenda Constitucional nº 47/2005, e, muito embora essa teve seus dispositivos do art. 40 revogados por aquela, importante ressaltar que à época seu conteúdo foi no sentido de alterar o §§ 4º e 21, em relação à proibição de aplicação de requisitos diferenciados, com as ressalvas legais em exceção: “(i) portadores de deficiência; (ii) que exerçam atividades de risco e (iii) que as atividades em condições especiais prejudiquem a saúde ou a integridade física”, seguindo o parágrafo posterior acerca das parcelas de proventos de aposentadoria e pensão quando o beneficiário era pessoa com doença incapacitante⁶.

Além das modificações *supra*, temos a recente Reforma da Previdência, decorrente da Emenda Constitucional nº 103/2019, senão a mais impactante de todas anteriores, tanto para os segurados do Regime Geral da Previdência Social quanto do Regime Próprio da Previdência Social, como será pontuado no item anterior, com ênfase no Regime Próprio da Previdência Social e na questão da autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para alternar seus regimes previdenciários.

5 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 41/2003*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2022.

6 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 47/2005*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2022.

2 REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEU REFLEXO NO REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL FRENTE À AUTONOMIA DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA ALTERAR OS REGIMES PRÓPRIOS

A reforma da previdência social reflete a mudança nos ambientes interno e externo no tocante à responsabilidade do Estado na efetivação da proteção social. Isso porque “o Estado Social surge como resultado da verificação de que o Estado tem responsabilidades ao nível de garantia de um mínimo de bem estar, a partir do momento em que intervêm na sociedade, a partir do momento de sua legitimação”⁷.

Observamos processos cíclicos de alterações e nova parametrização dos sistemas de proteção social. A Constituição promulgada em 1988 em período de transição do Estado de Bem-Estar Social vem sendo reformada para se adequar ao modelo de Estado Neoliberal. Os sistemas de proteção social estão sendo questionados e reformados sob o fundamento da necessária adequação da dívida pública, gerando dificuldade para a efetivação de um planejamento de vida a médio e longo prazos por conta de sucessivas alterações constitucionais.

O Estado, no relacionamento com os cidadãos, cria compromissos públicos das mais variadas espécies, inclusive com a aquelas pessoas que se vinculam ao Estado via concurso público, fazendo criar expectativas legítimas quanto ao seu cumprimento. Conquanto o sistema jurídico seja aberto, há de se respeitar um mínimo em relação ao que fora compromissado. Uma vez que a confiança é um ato básico da vida social e a ausência de confiança geraria uma espécie de pânico social, segundo Luhman⁸.

A PEC 6/2019 foi apresentada ao Congresso Nacional em 20.02.2019, tendo como objetivo a reforma estrutural da previdenciária brasileira sob a justificativa de garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

Muito embora a questão da existência atual do déficit da previdência social carregue certa polêmica em razão de divergências de critérios de apuração, em aspectos como a inclusão da previdência social no contexto

7 BOTELHO, C. S. *Os direitos sociais em tempos de crise: ou revistar as normas programáticas*. Coimbra-PT: Edições Almedina, 2015. p. 99.

8 LUHMANN, N. *Confiança*. Barcelona: Antropos Editorial, 2005. p. 5.

maior da seguridade social e suas fontes de financiamento, inclusão ou exclusão dos valores referentes à Desvinculação das Receitas da União (DRU), a efetividade na cobrança da dívida ativa previdenciária e a desoneração da folha de pagamento, há certo consenso sobre o problema da sustentabilidade dos sistemas de previdência social em médio e longo prazos, haja vista problemas de ordem demográfica, especialmente atrelados ao envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de vida do brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe impacto significativo para os servidores, tendo como indicativo uma futura unificação dos sistemas protetivos previdenciários (regimes básicos).

Verificamos desde a EC 41/2003 a aproximação cada vez maior com o Regime Geral de Previdência Social e com a EC 103/2019, detectamos a indicação de uma futura e talvez não muito distante unificação dos regimes básicos (Regime Geral de Previdência Social [RGPS] e Regimes Próprios de Previdência Social [RPPS]). Nesse sentido, discorre Daniel Machado da Rocha e José Paulo Baltazar Junior acerca da pretensão de unificação dos regimes previdenciários:

Durante o processo de discussão da EC 20/1998, já se pretendia unificar os regimes previdenciários, promovendo um nivelamento por baixo da proteção previdenciária no País, tendo-se alterado os §§ 14 a 16 do art. 40 da CF, para possibilitar a criação de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dessa forma, os benefícios dos regimes próprios seriam limitados ao teto do regime geral. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41/2003, cujo principal objetivo era a implantação no Brasil do sistema dos três pilares, instituindo-se um pilar obrigatório de previdência complementar, mas cuja ideia não triunfou em face de ter sido mantida a redação do art. 202 da Lei Fundamental, criou-se um novo teto para o Regime Geral e para os Regimes Próprios [...].⁹

A regra, veiculada no art. 40, § 22, da Constituição Federal, proíbe a criação de novos regimes próprios e a obrigatoriedade da criação de previdência complementar pública.

Até a criação da lei que regulamentará os regimes próprios no Brasil aplicar-se-ão as previsões da Lei nº 9.717/1998 (Lei Geral dos Regimes Próprios), conforme o art. 9º da EC 103/2019.

9 ROCHA, D. M. da; BALTAZAR JUNIOR, J. P. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. p. 27.

Observamos ainda a valorização da reabilitação instrumentalizada de forma obrigatória para os regimes próprios de previdência social, nos termos do art. 37, § 13, da Constituição Federal. Houve a determinação no tocante ao plano de benefícios que atenderá somente às aposentadorias e à pensão por morte, cabendo a efetivação da proteção em relação às demais contingências sociais aos entes federativos.

O art. 9º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 determina que o rol de benefícios dos regimes próprios fique limitado às aposentadorias e à pensão por morte, enquanto o § 3º do art. 9º prevê que os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo, e não ocorrerão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

No sentido de otimizar os recursos visando ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial, foram estabelecidas novas regras de cumulação de benefícios e pensão com aspecto quantitativo efetivado de forma específica.

Isso restou patente da leitura atual do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil: “O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”¹⁰.

Constata-se verdadeira introdução de um federalismo previdenciário da leitura atenta do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil. Destacamos ainda que o federalismo brasileiro é *sui generis*, porque o Município foi elevado à categoria de ente da Federação apenas com a Constituição Federal de 1988, passando a repartir o poder com os Estados e a União. E agora, com a EC 103/2019, em relação à matéria previdenciária também junto com os Estados, tiveram sua autonomia amplificada.

A origem da escolha da desconstitucionalização das regras que vinculem a todos os entes federativos quanto às regras de acesso às aposentadorias e pensões repousa na possibilidade de tramitação mais célere da PEC 6/2019 junto ao Congresso Nacional, deixando para um segundo momento quando do exercício da competência legislativa autônoma dada a Estados, Município e Distrito Federal na efetivação das reformas o estabelecimento de padrões, regras e requisitos de acesso às aposentadorias e pensões.

10 BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

Importe ressaltar que a autonomia estatal dos Estados-membros “caracteriza-se pela denominada tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração”¹¹.

A auto-organização ocorre por meio do poder constituinte decorrente, concretizando as Constituições Estaduais, com fundamento constitucional nos arts. 25, 29, 32, e ADCT, art. 11. Sobre esse aspecto, denota-se que os Estados reger-se-ão pelas suas Constituições e leis que adotares e os Municípios e o Distrito Federal por sua lei orgânica, lembrando que todos estão limitados e restritos às normas constitucionais.

No que tange à normatização própria, trata-se da possibilidade de editar suas normas, com fundamento nos arts. 22, 24, 25, 30, inciso I e II, 32, § 1º, e 125 do Texto Constitucional. Tanto em relação à auto-organização quanto à normatização própria, é salutar o respeito aos princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos¹².

A despeito da normatização própria, cabe salientar a competência privativa da União legislar sobre matéria da Seguridade Social (art. 22, XXIII) e da União legislar concorrentemente sobre matéria da Previdência Social (art. 25, XII).

Somente a título de informação, o autogoverno fica adstrito ao direito do povo de escolher diretamente seus representante (arts. 27, 28, 29, 32, 125 e 126 da CF/1988) e a autoadministração à possibilidade de “os entes federativos, os Estados-membros se autoadministram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente”¹³.

11 MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 290.

12 Os princípios constitucionais sensíveis são assim denominados, pois a sua observância pelos Estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias pode acarretar na sanção politicamente mais grave existente em um Estado Federal, a intervenção na autonomia política. Estão previstos no art. 34, VII, da Constituição Federal: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta; aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino nas ações e serviços públicos de saúde. Os princípios federais extensíveis são as normas centrais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, portanto, de observância obrigatória no poder de organização do Estado. Poder-se-iam colocar nessa classificação os chamados por Raul Machado Horta de “princípios dessa constituição”. Por fim, os princípios constitucionais estabelecidos consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas no texto constitucional, e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-membros em sua auto-organização. Subdividem-se em normas de competência e normas de preordenação (MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 290-291).

13 Saliente-se que está implícito no exercício da competência tributária a existência de um mínimo de recursos financeiros, obtidos diretamente através de sua própria competência tributária (Idem, p. 295).

Conquanto na época do protocolo do texto inicial da Reforma da Previdência (EC 103/2019) tenha havido manifestação contrária dos governadores dos Estados em 11.06.2019, foi mantida a desconstitucionalização das alterações, como mecanismo de facilitação da aprovação da PEC, junto ao Congresso Nacional, bem como a concessão da autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para o estabelecimento das regras e dos requisitos para acesso às aposentadorias e pensões¹⁴.

O que se percebe é que, sob o ponto de vista da pressão política, tais alterações serão de mais difícil aprovação nos Estados e Municípios do que a manutenção da sistemática até então adotada que as alterações constitucionais vinculavam todos os entes federativos. Destacando-se ainda que, enquanto não efetivadas as alterações pelos entes federativos, aplicar-se-ão as regras e os requisitos de acesso às aposentadorias e pensões anteriores à EC 103/2019.

Por outro lado, em relação à autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, percebe-se que, em que pese ser conferida ao legislador do respectivos entes no que diz respeito aos Regimes Próprios, por outra via, determina que essa edição deve seguir o texto da Reforma ao trazer a redação do § 4º do art. 40: “É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º”¹⁵.

O que resta aos seus entes é a normativa real em relação ao controle de tempo jurídico, para a preservação ou extinção do Regime Próprio da Previdência Social, sobre o pagamento do abono de permanência e cálculo das aposentadorias, conforme crítica a esse aspecto manifestada por Paulo Modesto:

A autonomia normativa real que remanesce aos entes subnacionais reside no controle de tempo jurídico: o controle do tempo de regulamentação, ou imposição de novas normas na ordem jurídica local, pois enquanto não legislam aplica-se a normatividade anterior à Emenda Constitucional nº 103/2019 (v.g., art. 20, § 4º, da Emenda nº 103/2019); o controle do tempo de transição, pois a Emenda Constitucional nº 103/2019 não obriga os Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarem um modelo único ou padronizado de transição nos respectivos regimes próprios de previdência, o que assegura

14 JORNAL NACIONAL. Relator tira estados e municípios de texto da reforma da Previdência. *G1*, Rio de Janeiro, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/06/12/relator-tira-estados-e-municipios-de-texto-da-reforma-daprevidencia.ghtml>. Acesso em: fev. 2022.

15 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103/2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2022.

um mínimo de autonomia normativa aos entes da Federação. Há também autonomia reconhecida aos entes federativos para: (a) decidir se preservam ou extinguem o respectivo regime próprio de previdência social (art. 34 da EC 103/2019); (b) decidir se asseguram o pagamento integral, parcial ou proporcional do abono permanência (art. 40, § 19); (c) decidir sobre regras para o cálculo de proventos de aposentadoria (art. 40, § 3º). Se parece pouco, é bom saber que essa autonomia normativa é ainda reduzida quanto aos sujeitos por ela alcançados. *Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios há quem não participe do regime próprio de previdência*: todos os ocupantes exclusivos de cargos em comissão e empregados públicos dos entes subnacionais foram direta e imediatamente regidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019, assim como todos os servidores de cargos efetivos nos entes subnacionais sem regime próprio instituído, pois estes agentes são e serão disciplinados pelo *regime geral de previdência social*, de competência privativa da União (v.g., art. 40, § 13, e art. 34 da EC 103/2019).¹⁶ Nesse esteira, além da obrigatoriedade pela reprodução, por parte dos Estados, ao texto constitucional, mesmo diante da sua autonomia, a questão recai ainda no campo da segurança jurídica, no que diz respeito ao alcance dos sujeitos e à aplicação da norma, de certo que não são todos os ocupantes do regime próprio da previdência que fazem *jus*, como o caso dos cargos em comissão e empregados públicos, de certo que atualmente estamos para esses casos aplicando a regra do Regime Geral da Previdência Social.

Sem contar, para o entes que ainda não realizaram a legislação em comento, nos termos da Constituição para a aplicação do Regime Geral da Previdência Social, outra insegurança jurídica se assola, diante das regras mais rígidas para aqueles são do Regime Próprio, já nos termos da reforma e dos demais, com as regras anteriores, conforme disposto no art. 9º, § 6º, da EC 103/2019:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo. [...] § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

16 MODESTO, P. *Previdência nos Estados e Municípios: exercício de autonomia ou reprodução?* Disponível em: ConJur – *Previdência nos estados e municípios_ autonomia ou reprodução servil_.pdf*. Acesso em: 27 fev. 2022.

Isso porque o texto da Emenda Constitucional nº 103/2019, conforme exposto antes, estabelece o prazo de 2 anos para a adaptação da legislação dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; contudo, esse prazo já transcorreu em novembro de 2021 e o que temos são inúmeros entes sem nada dispor a respeito da instituição dessa temática.

Em que pese a situação *supra*, outra celeuma é encontrada no âmbito da autonomia dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para a implementação do regime de previdência complementar e a adequação devida para o ente gestor do Regime Próprio da Previdência Social, decorrente da Portaria nº 1.348/2019 do Poder Executivo da União, que, por sua vez, edita parâmetros na contramão da PEC 103/2019.

Em apenas três artigos essa norma infralegal deixa expressa “a ausência da obrigação para os Estados e Municípios da adoção de modelo uniforme de adaptação à reforma da previdência, sobretudo em tópicos de direito transitório”¹⁷, a começar pelo art. 1º, que opta pela adoção de prazo diverso ao texto constitucional para a implementação do Regime Próprio da Previdência Social, senão vejamos:

Art. 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo até 31 de julho de 2020 para adoção das seguintes medidas, em cumprimento das normas constantes da Lei nº 9.717, de 1998, e da Emenda Constitucional nº 103, de 2019: (grifamos)I – comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:

- a) da vigência de lei que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, aos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717, de 1998, e ao inciso XIV do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008;
- b) da vigência de norma dispondo sobre a transferência do RPPS para o ente federativo da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, para atendimento ao disposto no § 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, e no inciso VI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008.II – encaminhamento dos documentos de que trata o art. 68 da Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, relativos ao exercício de 2020, para atendimento ao disposto no § 1º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, ao inciso I do art. 1º e ao parágrafo único do

art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, e ao inciso II e a alínea *b* do inciso XVI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008. Parágrafo único. O pagamento dos benefícios a que se refere a alínea *b* do inciso I do art. 1º, dentro do prazo de adequação estabelecido na legislação do ente, limitado ao prazo referido no *caput*, não será considerado para fins da verificação do atendimento ao inciso VI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 2008.¹⁸

No caso em tela, temos duas fontes para aplicação acerca do regime próprio e de sua implantação, de certo que a Portaria nº 1.348/2019 vai em desencontro com o texto constitucional a partir do disposto acerca da Reforma da Previdência, com regramento diverso ao dispositivo transitório do prazo, desconsiderando os 2 anos para a implementação para 31 de julho de 2020.

Além desse ponto, também a discutível previsão no art. 2º da mesma Portaria, que estabelece a adequação da alíquota de contribuição mínima, que muitos Estados já implementaram, nos seguintes termos:

Art. 2º Na definição das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para cumprimento da adequação a que se refere a alínea *a* do inciso I do art. 1º, deverão ser observados os seguintes parâmetros: I – Para o RPPS em relação ao qual seja demonstrada a inexistência de déficit atuarial a ser equacionado, a alíquota de contribuição dos segurados e pensionistas não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis aos segurados do Regime Geral de Previdência Social; II – Para o RPPS com déficit atuarial: a) caso não sejam adotadas alíquotas progressivas, a alíquota mínima uniforme dos segurados ativos, aposentados e pensionistas será de 14% (quatorze por cento), na forma prevista no *caput* do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019; b) caso sejam adotadas alíquotas progressivas, será observado o seguinte:

1. deverão ser referendadas integralmente as alterações do art. 149 da Constituição Federal, nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019; 2. as alíquotas de contribuição ordinária dos segurados ativos, aposentados e pensionistas e suas reduções e majorações corresponderão, no mínimo, àquelas previstas no § 1º do art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019. § 1º As alíquotas deverão estar embasadas em avaliação atuarial que demonstre que a sua aplicação contribuirá para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do § 1º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

18 BRASIL. Portaria Ministerial do Poder Executivo da União nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.348-de-3-de-dezembro-de-2019-231269862?TB_iframe=true&width=921.6&height=921.6. Acesso em: 28 fev. 2022.

§ 2º Não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit. § 3º A contribuição ordinária a cargo do ente federativo deverá ser adequada, simultaneamente, com a dos segurados e pensionistas, quando necessário para o cumprimento do limite de que trata o art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998.

Novamente o que temos é a insegurança jurídica até mesmo diante da opção dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em qual regramento seguir, diante a dubiedade e contrariedade do texto constitucional por parte da EC 103/2019 e da Portaria Ministerial do Poder Executivo da União nº 1.248/2019, acarretamento regramentos diferentes para segurados do regime próprio de todo o ente federativo, acrescentando mais uma vez o fato de que em muitos locais ainda não foi realizada nenhuma adequação, aplicando ainda o regramento anterior ao texto da Reforma da Previdência.

Isso repercute em impactos significativos na proliferação das alterações e na forma de acesso e requisitos para acesso e concessão de aposentadorias e pensões, haja vista que a República Federativa do Brasil tem 26 Estados, um Distrito Federal e 5.570 Municípios.

Por fim, trataremos de uma das grandes distorções advindas em face da adoção do chamado federalismo previdenciário, a saber, a identificação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da EC 103, de 2019, relativos às normas previdenciárias, e seus reflexos nos entes subnacionais, em especial os Municípios.

Já identificado que a desconstitucionalização das regras de aposentadoria e pensão por morte, estabelecidas para os servidores federais, ampliou a competência legislativa dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal para disciplinar tais benefícios previdenciários para seus respectivos servidores.

Assim, caberá a cada ente subnacional a edição de leis próprias disciplinando as regras de aposentadoria e pensão por morte, de seus servidores, observadas as eventuais limitações à autonomia desses entes, contidas na Constituição Federal.

O art. 102, inciso I, *a*, da Constituição Federal de 1988 estabelece competir ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Em sendo assim, cabe, pois, ao STF julgar diretamente essa matéria e mais as maté-

rias disciplinadas nas outras alíneas que integram o dispositivo, ou seja, representam os temas cuja iniciação judicial para delas conhecer e julgar se opera perante a Suprema Corte do País. Assim, os processos a eles correspondentes nascem no próprio STF¹⁹.

O dispositivo silencia sobre o controle de constitucionalidade, em tese, de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal.

Por outro giro, a disposição do art. 125, § 2º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão.

Com base nesse dispositivo, algumas Constituições Estaduais estabeleceram que os Tribunais de Justiça estaduais estavam autorizados a disciplinar a ação direta de inconstitucionalidade tanto perante a Constituição Estadual quanto perante a Constituição Federal, ampliando a competência desses Tribunais. Cabe, no entanto, destacar e gizar vigência da Constituição anterior, em que o Supremo Tribunal Federal, no RE 94.039, Relator Ministro Moreira Alves (julgamento em 02.06.1981), já havia julgado que não cabe aos Tribunais de Justiça decidir sobre a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal.

A Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, teve a expressão federal, contida no inciso XI do art. 74, julgada inconstitucional, em controle concentrado, na ADI 347, julgada em 20.09.2006.

Em síntese, a Constituição Federal de 1988 concedeu competência ao Supremo Tribunal Federal para conhecer da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em face dela. Permitiu, também, aos Estados-membros instituírem igual mecanismo para julgar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal perante a Constituição Estadual.

Portanto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que é impossível propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal que confronte a Carta Magna. Aqui, permitindo-nos antever o caos breve e futuro que as alterações previdenciárias podem causar em face da inobservância de aspectos constitucionais.

19 VIEIRA, F. *Comentários à Constituição*. 3. ed. Editora Ferreira, 2007. p. 673.

Cabe ressaltar que é certo dizer que as Constituições Estaduais contêm normas que reproduzem as previstas na Constituição Federal e, nesse caso, questiona-se se a lei municipal que a elas atentasse tivesse sua constitucionalidade aferida não haveria, na realidade, um controle de constitucionalidade em relação à Carta Magna.

O entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está sedimentado no sentido de que os Tribunais de Justiça Estaduais são competentes para julgar ação direta de inconstitucionalidade em que se discute a validade de uma lei municipal em face da Constituição Estadual, ainda que se trate de dispositivo reproduzido da Constituição Federal.

Para melhor e completa compreensão desse tema, recomenda-se a leitura do acórdão proferido na ADI 3.659/AM (julgamento em 13.12.2018), cujo relatório é da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, o qual bem elucida a questão da coexistência de processos de controle concentrado no STF e nos Tribunais de Justiça estaduais, a respeito de inconstitucionalidade de norma local contestada em face da Carta Estadual, ainda que o preceito atacado se revele pura repetição de dispositivo da Constituição Federal.

Fixado o ponto de que o controle de constitucionalidade de leis municipais, via ação (controle concentrado), somente pode ocorrer em confronto com a Constituição Estadual, resta a questão de resolver quando o conflito entre a lei municipal se dá em face da Constituição Federal.

Nesse caso, é viável apenas o controle de constitucionalidade, via exceção, ou controle difuso, portanto, em demanda concreta.

A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal só pode ser declarada no controle difuso, *incidenter tantum*, por qualquer órgão do Poder Judiciário, podendo a questão, nesse caso, chegar ao STF por meio de recurso extraordinário, por implicar um juízo, uma decisão a respeito de constitucionalidade, tendo como parâmetro a própria Constituição Federal, cuja guarda, precipuamente, cabe ao Excelso Pretório (CF, art. 102, III, a e c).

Assim, ressaltamos a importância da reflexão acerca de eventual inconstitucionalidade das legislações previdenciárias municipais no contexto das reformas feitas pelos entes subnacionais relativamente aos dispositivos que disciplinam os benefícios previdenciários – aposentadoria e pensão por morte – de seus servidores e que constituem reprodução das normas contidas na EC 103, de 2019, destinadas aos servidores federais.

Conforme pesquisa, existem mais de 10 (dez) ações diretas de inconstitucionalidade tramitando no Supremo Tribunal Federal e, em sendo julgadas procedentes, ou seja, decidido que tais dispositivos da EC 103/2019 violam preceitos ou princípios da Carta Magna, qual o efeito dessas decisões na legislação dos Municípios que lograram efetuar a sua reforma previdenciária, reproduzindo integralmente as normas da emenda?

Tema instigante, portanto, que já se coloca para os entes federativos que fizerem a reforma da previdência de seus servidores, e que seguirem, integralmente, as disposições contidas na EC 103, de 2019 (direcionada para os servidores federais) é quais serão os reflexos de eventual declaração de inconstitucionalidade de dispositivo contido na EC 103/2019 sobre a legislação editada pelos entes federativos.

Sintetizando, a declaração de inconstitucionalidade de artigo da EC 103, de 2019, terá reflexos sobre a lei municipal, por exemplo, que a reproduz?

Nos termos do § 2º do art. 102 da CF, as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

A Lei nº 9.868, de 1999, editada para disciplinar o processo de ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, dispõe, no art. 28, parágrafo único, que as decisões proferidas pelo STF, em sede de controle de constitucionalidade concentrado, possuem efeito *erga omnes* e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Questão importante vinculada à extensão do efeito vinculante é a denominada teoria da transcendência dos motivos determinantes (*ratio decidendi* do julgado), surgida nos países da *common law*, que busca justificar que o efeito vinculante das decisões proferidas pelo STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e nas ações declaratórias de constitucionalidade (ADC), se estende além do dispositivo da decisão. Pela teoria da transcendência, o Supremo Tribunal Federal só necessitaria se pronunciar uma única vez sobre a constitucionalidade de determinada matéria e essa decisão abrangeria também outros diplomas normativos com o mesmo conteúdo.

Sobre a teoria da transcendência destacamos a decisão proferida na ADI 3.345, em que o Ministro Celso de Mello ressaltou:

Essa visão do fenômeno da transcendência – que esta Corte admitiu na decisão proferida na Reclamação nº 1.987/DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa – reflete a preocupação que a doutrina vem externando a propósito dessa específica questão, consistente no reconhecimento de que a eficácia vinculante não só concerne à parte dispositiva, mas refere-se, também, aos próprios fundamentos determinantes (*ratio decidendi*) do julgado declaratório de inconstitucionalidade emanado do Supremo Tribunal Federal.

De se apontar, entretanto, que muito se discute sobre essas questões, em especial sobre os limites objetivos do efeito vinculante, isto é, quais as partes da decisão proferida em sede de controle concentrado de constitucionalidade que efetivamente vinculam os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública federal, estadual e municipal.

Moraes Neto²⁰ enfatiza que, “em princípio, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante abrangem somente o dispositivo da sentença. Entretanto, a seu ver, toda decisão judicial traz um holding, que é a norma advinda da interpretação do ordenamento jurídico para a resolução do caso concreto. A teoria da transcendência dos motivos determinantes busca, assim, cobrir o holding com o efeito vinculante”.

Uma decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade contém duas partes, assim como qualquer decisão judicial: a parte dispositiva, que diz respeito à lei ou ao ato normativo considerado inconstitucional, e a fundamentação, que define a tese jurídica, formando o precedente.

O sistema de precedentes instituído pelo novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) parece ter apontado para o reconhecimento do efeito da eficácia vinculante dos motivos determinantes.

Nos termos do art. 927, I, do Código de Processo Civil, os juízes e os Tribunais observarão as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade.

Tem-se ainda a previsão do art. 988, inciso III, do Código de Processo Civil²¹, que prevê o cabimento de reclamação para garantir a observância

20 MORAES NETO, J. Monografia. Disponível em: www.maxwell.vrac.puc-rio.br/18320/18320. Acesso em: 8 mar. 2022.

21 “Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:
I – preservar a competência do tribunal;

do enunciado de súmula vinculante e de decisão do STF em controle concentrado de constitucionalidade.

O § 4º do art. 988 do CPC estabelece que as hipóteses previstas nos seus incisos III e IV referem-se à aplicação indevida da “tese jurídica” e sua não aplicação aos casos que a ela correspondam.

Portanto, o novo CPC parece ter enfatizado o efeito vinculante dos precedentes.

Quando o STF afirma, por exemplo, que uma lei estadual é inconstitucional do STF proferidos nas ações de controle concentrado da constitucionalidade das leis, admitindo o cabimento da reclamação sempre que não forem observados ou afrontarem a tese jurídica.

Destaca Felipe Aires Coelho Araújo²² com base no ensino de Didier:

Quando o STF afirma, por exemplo, que uma lei estadual é inconstitucional, ele não só cria a regra do caso, como também produz um precedente, para que, em casos futuros, que digam respeito a outras leis estaduais, este mesmo entendimento seja observado. Se um órgão jurisdicional considerar como constitucional uma lei estadual análoga àquela que o STF considerou inconstitucional, caberá reclamação, em razão do desrespeito ao precedente nascido de uma decisão em controle concentrado. A reclamação, nesse caso, serve para fazer valer a *ratio decidendi* do precedente (fundamentação) adotada pelo STF, em um processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Não obstante alguns julgados do STF tenham prestigiado a tese da transcendência dos motivos determinantes, o fato é que, em muitas outras decisões, o Excelso Pretório entendeu que o efeito vinculante se restringe à parte dispositiva, ou seja, os motivos determinantes da decisão (*ratio decidendi*) não gerariam efeito vinculante amplo.

A seguir, colacionamos algumas dessas decisões:

RECLAMAÇÃO – ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NºS 849-5/MT, 1.779-1/PE e 3.715-3/TO – AU-

II – garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016) (Vigência)

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência;

[...]”

22 DIAS, F. A. C. A. Limites objetivos do efeito vinculante no controle de constitucionalidade concentrado. *Conjur*, p. 8, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos>. Acesso em: 3 abr. 2021.

SÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA – INAPLICABILIDADE DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES – À míngua de identidade material entre os paradigmas invocados e os atos reclamados, não há como dividir a alegada afronta à autoridade de decisão desta Excelsa Corte, mormente porque a exegese jurisprudencial conferida ao art. 102, I, I, da Magna Carta rechaça o cabimento de reclamação constitucional fundada na tese da transcendência dos motivos determinantes. Agravo regimental conhecido e não provido. (Rcl 20.727, 1ª Turma, Relª Min. Rosa Weber, DJ 13.11.2015)

Em outro julgado, a Ministra Relatora da decisão monocrática bem pontifica:

[...] A decisão judicial proferida em controle concreto de constitucionalidade tem seus efeitos restritos às partes que compõem a relação processual, pois somente a elas a decisão torna-se vinculante. O respeito à autoridade do julgado e a segurança jurídica dele decorrente podem ser exigidos apenas pelos que participaram do caso concreto levado ao cuidado do Poder Judiciário.

Isso não ocorre, no entanto, quando a decisão é exarada em ação de controle abstrato de constitucionalidade, pois a eficácia de que se revestem essas decisões atinge todos. Por isso, todos têm interesse jurídico legítimo em pretender a tutela judicial que assegure o respeito à sua autoridade.

Entretanto, o sistema brasileiro admite o controle de constitucionalidade de leis ou normas específicas, não se aceitando declaração de inconstitucionalidade de matéria ou tema. Daí porque não seria correto concluir que a existência de julgado constitucional proferido em controle abstrato permita o uso da reclamação para se obter decisão judicial em caso baseado em norma jurídica diversa, ainda que contemple matéria análoga. (Rcl. 14.001, decisão monocrática, Min. Cármen Lúcia, DJ 25.06.2012) Mais adiante:

[...] Na espécie vertente, o reclamante questiona as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, que considerou irregulares as contas por ele prestadas.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará baseou-se em leis que não foram objeto de julgamento por este Supremo Tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 3.715/TO, 1.779/PE e 849/MT.

Assim, não há identidade material entre os acórdãos tomados como paradigma e as decisões reclamadas, patenteando-se a ausência de atendimento aos requisitos constitucionais da reclamação (art. 102, inc. I, alínea I, da Constituição da República). (Rcl. 14.001, decisão monocrática, Min. Cármen Lúcia, DJ 25.06.2012)

No mesmo sentido:

A jurisprudência desta Suprema Corte, para quem a reclamação – quando promovida com o objetivo de fazer restaurar o *imperium* inerente aos julgamentos emanados deste Tribunal – há de referir-se a situação idêntica àquela que motivou a formulação do ato decisório invocado como paradigma, sob pena de subverter-se a própria destinação constitucional do instrumento reclamatório:

“[...] Inexistindo identidade ou mesmo similitude de objetos entre o ato impugnado e a decisão tomada por esta Corte [...], não há falar em violação à autoridade desta, sendo incabível o uso da reclamação.” (Rcl 1.852-AgR/RN, Rel. Min. Maurício Corrêa)

Impende enfatizar, finalmente, considerada a estrita vocação a que se acha constitucionalmente vinculado o instrumento da reclamação (RTJ 134/1033, v.g.), que tal remédio constitucional não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto dessa Suprema Corte.

Torna-se evidente, pois, presentes tais considerações, a inadequação do meio processual ora utilizado. É que, como referido, a reclamação não se qualifica como sucedâneo recursal nem configura instrumento viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado, eis que tal finalidade revela-se estranha à destinação constitucional subjacente à instituição dessa medida processual, consoante adverte a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Rcl 4003/RJ, decisão monocrática Min. Celso de Mello, DJ 04.04.2006):

Reclamação. Cabimento para garantir a autoridade das decisões do STF no controle direto de constitucionalidade de normas. Hipóteses de cabimento hoje admitidas pela jurisprudência (precedentes), que, entretanto, não abrangem o caso da edição de lei de conteúdo idêntico ou similar ao da anteriormente declarada inconstitucional, à falta de vinculação do legislador à motivação do julgamento sobre a validade do diploma legal precedente, que há de ser objeto de nova ação direta. (ADI 1.850-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 02.09.1998, DJ 27.04.2001; Rcl 10.323-MC, Rel.^a Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, J. 05.07.2010, DJE 02.08.2010) Em resumo, o Plenário do STF hodiernamente tem rejeitado a tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes das decisões de ações de controle abstrato de constitucionalidade, basta conferirmos as seguintes reclamações: Rcl 2.475-AgR, J. 02.08.2007; Rcl 2.990-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 16.08.2007, Plenário, DJ de 14.09.2007; Rcl 7.956-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, J. 19.09.2013, Plenário, DJE 12.11.2013.

Um exemplo típico, que atingiu os regimes próprios de previdência social dos servidores estaduais e municipais, foi a ADI 5.111 (julgada em 20.09.2018 e publicada em 03.12.2018), em que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional o art. 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31.12.2001, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26.06.2008, em que promoveu a ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte. Não obstante leis estaduais e municipais tenham igual previsão – estáveis e não estáveis como segurados dos respectivos regimes próprios – para que sejam expurgadas do ordenamento jurídico, é necessário promover-se a sua expressa declaração de inconstitucionalidade, seja por controle concentrado, por ação declaratória de inconstitucionalidade ou mediante controle difuso.

No caso de inconstitucionalidade por controle difuso, quando o servidor solicitar a aposentadoria, é possível ao gestor do regime próprio negá-la e aguardar que o interessado ingresse com a devida ação judicial, onde, em sede de contestação, possa requerer, preliminarmente, a declaração incidental de inconstitucionalidade da lei, tendo como precedentes vinculativos a ADI 5.111 e outros.

Com efeito, os fundamentos determinantes da decisão exarada na supracitada ADI, pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle de constitucionalidade concentrado, formam os precedentes, e que vinculam os demais órgãos do Poder Judiciário. Vale dizer: não resta dúvida, a nosso ver, que os Tribunais Judiciais brasileiros se encontram vinculados à tese jurídica fixada em sede de controle concentrado, no sentido de que os estabilizados do art. 19 do ADCT (e os não estáveis) não podem ser incluídos no regime próprio de previdência social.

Entretanto, enquanto essas respectivas leis não forem expurgadas do ordenamento jurídico, prevalecerão regrido a situação dos servidores que neles se enquadrem.

De se registrar, como já analisado, que não cabe ação declaratória de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal (art. 102, I, a), de maneira que será necessário, se essa for a medida a ser

intentada pelos legitimados para ingresso com a ação, que a promoção da ação direta de inconstitucionalidade deverá ser realizada em face da Constituição do Estado onde se situa o Município, ainda que o preceito violado seja reprodução do dispositivo constitucional (arts. 37, II, e 40, *caput*, da CF).

Consoante exposto no art. 125, § 2º, da Carta Magna: cabe aos Estados a instituição da representação da inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição de legitimação para agir a um único órgão.

Passamos a enfrentar, de forma mais incisiva e direta à questão suscitada, quais os efeitos decorrentes de eventual decisão favorável nas mais de dez ações diretas de inconstitucionalidade em face de dispositivos da EC 103, de 2019, aplicáveis aos servidores federais e que foram reproduzidos nas leis estaduais ou municipais. Qual a extensão da eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante decorrentes da dessas decisões?

Como vimos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem posicionamento firmado no sentido de que a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante abrangem somente o dispositivo da sentença, não abrangendo a *ratio decidendi*, de forma que, para a declaração de dispositivo de lei municipal ou estadual, ainda que reproduza preceptivo da emenda constitucional, julgada inconstitucional, é preciso colher a declaração expressa e específica sobre esses dispositivos em ações próprias.

De se consignar que, no caso de dispositivos de lei municipal, a ação direta de inconstitucionalidade deverá ser proposta em face de dispositivo da Constituição Estadual, já que, como vimos, não existe a possibilidade de propor, junto ao Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal.

Assim, para o debate sobre a inconstitucionalidade das novas regras de aposentadoria e pensão por morte adotadas, em especial pelos Municípios, e que consistem em reprodução de dispositivos da EC 103, de 2019, restará àqueles que se julgarem prejudicados a via de exceção, caso a caso, junto aos Tribunais de Justiça estaduais, competentes para decidir questões de inconstitucionalidade das leis ou dos atos normativos.

À guisa de conclusão, temos que a sistemática adotada na EC 103/2019 criou um federalismo previdenciário, projetando e trazendo impactos significativos na proliferação das alterações e na forma de acesso e requisitos para acesso e concessão de aposentadorias e pensões, haja vista que a República Federativa do Brasil tem 26 Estados, um Distrito Federal e 5.570 Municípios.

Isso acaba gerando um verdadeiro carnaval previdenciário e um clima de insegurança jurídica. Uma vez que caberá a cada ente federativo estabelecer as regras e os requisitos para acesso às aposentadorias e pensões. Sendo que tais regras poderão variar significativamente ao talante da atuação legislativa determinada a partir do art. 40 da Constituição com a redação dada pela EC 103/2019.

Abrindo-se brecha no ordenamento pátrio para a concessão de benefícios distintos no âmbito dos regimes próprios de previdência social. Usando como paradigma o conceito veiculado na Orientação Normativa nº 1, de 29 de maio de 2001 (item 3.1), poder-se-ia entender como benefício distinto no regime próprio aquele que, apesar de possuir a mesma nomenclatura, tenha requisitos e critérios para a concessão diversos dos previstos, seja no art. 40 da Constituição ou na Constituição dos Estados ou nas leis orgânicas dos Municípios.

Assim, de certa maneira, a tendência desde a EC 41/2003 e a EC 42/2003 de busca de simetria entre os regimes no apontamento da unificação da proteção social previdenciária se esgarça na medida em que se permite ao se conceder a autonomia amplificada em matéria previdenciária o estabelecimento de regras e requisitos de acesso às aposentadorias e pensões de forma diferida. Mantendo-se a simetria externa e se esgarçando a simetria interna, sob o argumento de agilização da tramitação da PEC 6/2019 que deu origem à EC 103/2019.

CONCLUSÃO

A PEC 6/2019, que teve sua aprovação ensejando a Emenda Constitucional nº 103/2019, trouxe inúmeras discussões, entre elas o impacto para o Regime Próprio da Previdência Social, indicando uma propensão futura para a unificação dos sistemas protetivos previdenciários.

Dos apontamentos pautados no presente trabalho observa-se que essa futura unificação ocorre desde a Emenda Constitucional nº 41/2003, diante a proximidade com as regras do Regime Geral da Previdência Social para o Regime Próprio da Previdência Social.

Não se questiona a necessidade de reforma no ordenamento previdenciário, mas desde que em consonância ao Estado de Bem-Estar Social, para proporcionar uma garantia de existência digna. Ocorre que, entre essas modificações, se verificou no presente uma inovação radical quando tratou referida reforma acerca da autonomia aos Estados, aos Municípios e ao

Distrito Federal e a necessidade de alterações dos Regimes Próprios, podendo-se concluir pela criação de um federalismo previdenciário.

Isso porque, além da proibição de criar novos regimes próprios e da criação da previdência complementar pública, é determinado o rol de benefício para os regimes próprios, entre outras exigências apontadas no presente estudo, no sentido de otimizar recursos, conforme a leitura do art. 40 da Constituição Federal, ou seja, um verdadeiro federalismo previdenciário, elevando inclusive o Município a ente da Federação, que, junto com os demais Estados, tiveram a autonomia amplificada.

Ocorre que a autonomia estatal dos Estados-membros é caracterizada pela tríplice capacidade – capacidade de auto-organização e normatização, autogoverno e autoadministração. Em contrapartida, é perceptível em relação a essa autonomia, é determinado o seguimento das regras do texto da Reforma, conforme pontuado no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, refletindo no campo da segurança jurídica sobre o viés do alcance da aplicação da norma, como, por exemplo, para os casos de cargos em comissão e empregos públicos, que terão as regras do Regime Geral da Previdência Social.

Outro ponto analisado decorre do prazo de 2 anos para toda essa modificação a partir do texto da Reforma e o prazo da Portaria nº 1.348/2019 – para a implementação até 31 de julho de 2020 –, de certo ter ocorrido esse lapso temporal e muito longe está de ocorrer em muitos locais, lembrando que a República Federativa do Brasil tem 26 Estados e 5.570 Municípios.

Sem contar que as regras para aposentadoria e pensão por morte dos servidores federais ampliaram a competência legislativa dos entes, de modo que caberá a cada um a edição de leis próprias, limitadas à Constituição Federal.

Nessa toada, estabelece o art. 102, I, a, da Constituição Federal a competência do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, estando silente esse controle de constitucionalidade quando o tema de leis e atos normativos municipais em face da Constituição.

Desse modo, indo de encontro com o art. 125, § 2º, do mesmo códex, cabe aos Estados declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, levando algumas Constituições Estaduais a estabelecer como competente do Tribunal de

Justiça estadual a disciplinar sobre ação direta de inconstitucionalidade da Constituição Estadual perante a Constituição Federal.

Importante destacar sobre o tema que o Supremo Tribunal Federal se posicionou no RE 94.039 de que não cabe aos Tribunais de Justiça decidir sobre a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Federal.

Em que pese a liberdade de algumas Constituições Estaduais acerca da competência do Tribunal de Justiça para a ação direta de inconstitucionalidade da Constituição Estadual perante a Constituição Federal, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal só pode ser declarada pelo controle difuso, *incidenter tantum*, podendo a questão chegar ao STF, por intermédio do recurso extraordinário.

Desse modo, mais uma vez é preciso refletir sobre o tema acerca de eventual inconstitucionalidade das legislações previdenciárias diante deste contexto de reformas, principalmente decorrente da Emenda Constitucional nº 103/2019, em relação aos servidores federais e seus efeitos, tal como: Terá reflexo sobre a lei municipal? Lembrando de que, conforme preconiza o § 2º do art. 102 da Constituição Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade a eficácia recai com efeito vinculante aos demais órgãos, das decisões de mérito, seja na esfera federal, estadual, municipal e, inclusive, do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta.

Pautando esse aspecto e a extensão do efeito vinculante – transcendência dos motivos determinantes (*ratio decidendi* do julgado), oriunda dos países da *common law*, nessas situações ocorre a extensão além do dispositivo da decisão. Desse modo, a partir da teoria da transcendência, o Supremo Tribunal Federal só torna preciso um único pronunciamento sobre a constitucionalidade da matéria em questão para vincular todos os demais diplomas normativos sobre o mesmo conteúdo, de modo que o não cumprimento seria reclamação do meio cabível; entretanto, o entendimento acerca é de que não seria sucedâneo recursal, conforme jurisprudência do STF na Reclamação nº 4003/RJ.

Para melhor exemplificar, no âmbito previdenciário foi a ADI 5.111, com julgamento em 20.09.2018, o Supremo Tribunal Federal promoveu a ampliação do rol do art. 40 da Constituição Federal, ao determinar a inclusão no Regime Próprio da Previdência Social dos “servidores declarados es-

táveis, nos termos da Constituição estadual”. Noutra giro, o que se conclui a partir do exposto nesse ponto do trabalho é que os Tribunais nacionais estão vinculados à tese jurídica pacificada em controle concentrado; em outras palavras, no caso em questão os servidores estabilizados do art. 19 do ADCT (e os não estáveis) estão excluídos do regime próprio.

Sob o mesmo enfoque, outra celeuma recai na eficácia *erga omnes* e no efeito vinculante dessas decisões, uma vez que o entendimento firmado é de que abrange somente o dispositivo da sentença, não incluindo a razão de decidir. Especificando para os dispositivos de lei municipal, a ação direta de inconstitucionalidade será em face da Constituição Estadual. Desse modo, em relação às futuras regras de aposentadoria e pensão por morte dos Municípios restará ao Tribunal de Justiça a sua análise, projetando nesse federalismo previdenciário um cenário difícil, uma vez que a República Federativa do Brasil tem 26 Estados, um Distrito Federal e 5.570 Municípios. Em outras palavras, o que vamos presenciar é um verdadeiro carnaval, diante da diversidade de regras previdenciárias no âmbito dos Estados e Municípios, frente ao art. 40 da Constituição decorrente da Reforma da Previdência veiculada na EC 103/2019.

REFERÊNCIAS

- BALERA, W. *Noções preliminares de direito previdenciário*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- BOTELHO, C. S. *Os direitos sociais em tempos de crise: ou revistar as normas programáticas*. Coimbra-PT: Edições Almedina, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 20/1998*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codeor=725531&filename=LegislacaoCitada+-PL+6613/2009. Acesso em: 27 fev. 2022.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 41/2003*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2022.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 47/2005*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2022.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103/2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 27 fev. 2022.

BRASIL. *Portaria Ministerial do Poder Executivo da União nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019*. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.348-de-3-de-dezembro-de-2019-231269862?TB_iframe=true&width=921.6&height=921.6. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. *Código de Processo Civil de 2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 mar. 2022.

DIAS, F. A. C. A. Limites objetivos do efeito vinculante no controle de constitucionalidade concentrado. *Conjur*, p. 8, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos>. Acesso em: 3 abr. 2021.

JORNAL NACIONAL. Relator tira estados e municípios de texto da reforma da Previdência. *G1*, Rio de Janeiro, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/06/12/relator-tira-estados-e-municipios-de-texto-da-reforma-daprevidencia.ghtml>. Acesso em: fev. 2022.

HORVATH, M. J. *Direito previdenciário*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.

LUHMANN, N. *Confianza*. Barcelona: Antropos Editorial, 2005.

NEVES, I. das. *Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva*. Coimbra: Coimbra, 1996.

MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES NETO, J. Monografia. Disponível em: www.maxwell.vrac.puc-rio.br/18320/18320. Acesso em: 8 mar. 2022.

MODESTO, P. Previdência nos Estados e Municípios: exercício de autonomia ou reprodução? Disponível em: *ConJur – Previdência nos estados e municípios_ autonomia ou reprodução servil_.pdf*. Acesso em: 27 fev. 2022.

ROCHA, D. M. da; BALTAZAR JUNIOR, J. P. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

VIEIRA, F. *Comentários à Constituição*. 3. ed. Editora Ferreira, 2007.