

# A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA À LUZ DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

*The distribution of competence in social security matters  
according to Constitutional Amendment nº 103/2019*

Paula de Siqueira Nunes<sup>1</sup>

**SUMÁRIO** 1. Introdução; 2. Princípio federativo; 3. A partilha de competências à luz da Constituição Federal; 4. A difícil definição das normas gerais; 5. Normas gerais em matéria previdenciária à luz da EC 103/2019: uma interpretação autêntica; 6. O alcance das normas gerais em matéria previdenciária e a competência dos estados, Distrito Federal e municípios; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

**RESUMO** O presente artigo busca analisar as alterações e impactos promovidos pela EC 103/2019 na distribuição de competências em matéria previdenciária. Para tanto, parte-se da conceituação do Princípio Federativo e sua influência na definição das regras de competência estabelecidas pela Constituição Federal, da difícil conceituação de normas gerais, bem como da disciplina conferida a esse assunto pela EC 103/2019. Assim, percebe-se que com o advento da EC 103/2019 houve verdadeira interpretação autêntica acerca das matérias previdenciárias que podem ser disciplinadas em norma geral da União, em evidente prestígio do federalismo cooperativo, mediante ampliação da margem de atuação dos demais entes da federação. No entanto, essa autonomia deve respeitar as normas de reprodução obrigatória, as premissas da zona de penumbra e o princípio da razoabilidade.

**Palavras-chave:** Distribuição de competências. EC 103/2019. Interpretação autêntica.

---

1 Procuradora do estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Civil.

**ABSTRACT** This article seeks to analyze the changes and impacts promoted by EC 103/2019 in the distribution of competence in social security matters. Therefore, it starts from the conceptualization of the Federative Principle and its influence in the definition of the rules of competence established by the Federal Constitution, as well as the difficult conceptualization of general rules and the discipline conferred on this subject by EC 103/2019. Thus, it is clear that with the advent of EC 103/2019, there was a true authentic interpretation of the social security matters that can be disciplined in the general rule of the Union, in evident prestige of cooperative federalism, by expanding the scope of action of the other entities of the federation. However, this autonomy must respect the norms of mandatory reproduction, the premises of the gloom zone and the principle of reasonableness.

**Keywords:** Distribution of competence. EC 103/2019. Authentic interpretation.

## 1. INTRODUÇÃO

A mais recente Reforma Previdenciária trouxe importantes inovações no tocante à distribuição de competências para disciplinar o Regime Próprio de Previdência Social, embora a matéria permaneça prevista no artigo 24 da Constituição Federal, ou seja, na órbita da competência legislativa concorrente.

Com efeito, além de, no contexto da desconstitucionalização de alguns temas, ter conferido aos entes subnacionais competência para disciplinar matérias que até então eram objeto de normas insertas na Constituição Federal, a EC 103/2019 contemplou um rol específico de matérias afetas à competência da União para estabelecer normas gerais.

Ora, se o tema da distribuição de competências para disciplinar os regimes próprios sempre suscitou amplos debates, sobretudo no tocante à definição das matérias que poderiam ser objeto de normas gerais, decerto a nova roupagem conferida ao assunto não estará livre de controvérsias.

No presente artigo, almeja-se exatamente desvendar as mudanças trazidas pela EC 103/2019 quanto à distribuição de competências para disciplinar os regimes próprios de previdência, examinando-as principalmente à luz do princípio federativo.

Para tanto, iniciaremos por empreender breve exame do princípio federativo tal qual consagrado pela Constituição Federal, bem como da distribuição de competências por essa realizada. Em seguida, adentraremos

no difícil tema da definição das normas gerais para, então, passarmos a analisar especificamente a disciplina conferida a esse assunto pela EC 103/2019.

Ao final, pretendemos demonstrar que, com a Reforma da Previdência, a Constituição Federal passou a oferecer verdadeira interpretação autêntica acerca de quais seriam as matérias previdenciárias que podem ser disciplinadas em norma geral da União, em evidente prestígio do federalismo cooperativo consagrado por nosso ordenamento.

## 2. O PRINCÍPIO FEDERATIVO

O Federalismo consiste em uma forma de Estado na qual se reconhece a necessidade de dividir os poderes entre o governo central e os governos regionais, divisão essa que será balizada pela Constituição e pela jurisprudência das Cortes Constitucionais. Na precisa lição de Daniel Machado da Rocha, “é a combinação de autogoverno e governo compartilhado.”<sup>2</sup>

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 1º e 18<sup>3</sup>, adotou o modelo federalista, sob influência do federalismo dual norte-americano, combinado com o federalismo cooperativo da Lei Fundamental de Bonn – germânico.

Nesse sentido, conforme preconiza a doutrina majoritária, a Magna Carta encampou o chamado federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de cooperação entre o ente central e os entes regionais, com o fim de atingir interesses comuns.

Por certo, como alerta José Alfredo de Oliveira Baracho, “o federalismo concebido nas constituições nem sempre justa-se às realidades contemporâneas.”<sup>4</sup>

---

2 ROCHA, Daniel Machado da. Normas Gerais de Direito Previdenciário e a Previdência do Servidor Público, p. 59.

3 Art. 1º, *caput*, Constituição: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”; art. 18, Constituição: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

4 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos Rumos do Federalismo, p. 91-120.

Mas, ao menos na teoria, o federalismo, na forma como adotado no Brasil, pressupõe a repartição de competências entre os entes federados, com o objetivo de manter a autonomia desses e tornar mais racional e eficiente a atuação estatal.

### 3. A PARTILHA DE COMPETÊNCIAS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A partilha de competências encampada pela Constituição Federal de 1988 é reflexo do modelo federal de cooperação. Buscou-se conciliar a adoção da repartição horizontal com a repartição vertical de competências, o que propiciou a coexistência de competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre os entes federados.

Enquanto a repartição horizontal consiste na atribuição a cada ente federativo da matéria que lhe cabe disciplinar em toda a sua extensão, a repartição vertical pressupõe a distribuição compartilhada de uma mesma matéria entre todos os entes federativos, com níveis de tangenciamento diversos.<sup>5</sup>

Em matéria de competência legislativa, a repartição vertical tem por expressão máxima o artigo 24 da Constituição Federal, em que foi adotado um modelo de condomínio legislativo. Por esse dispositivo, compete à União estabelecer normas gerais, ao passo que aos estados resta a incumbência de suplementar as normas gerais federais.<sup>6</sup>

Especificamente no tocante à competência para legislar sobre direito previdenciário, com base em uma interpretação sistemática do artigo 22, XXIII<sup>7</sup>, e do artigo 24, XII<sup>8</sup>, ambos da Constituição Federal, verifica-se que

5 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Normas Gerais e Competência Concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*, p. 247.

6 Art. 24. Constituição Federal: Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

7 Art. 22. Constituição Federal: Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXXIII - seguridade social; (...).

8 Art. 24. Constituição Federal: Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (...).

competete à União legislar privativamente sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, ao passo que os demais entes federativos poderão legislar sobre os regimes próprios dos respectivos servidores, desde que observadas as normas gerais editadas pela União, nos termos do art. 24, § 1º, da CF.<sup>9</sup>

#### 4. A DIFÍCIL DEFINIÇÃO DAS NORMAS GERAIS

O art. 40 da Constituição Federal disciplina o regime previdenciário dos servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Como já assentado, aos entes subnacionais compete a regulamentação do regime previdenciário dos seus servidores, desde que observadas as normas gerais sobre o tema editadas pela União.

A importância de se ter um regramento geral editado pela União repousa na necessidade de um tratamento uniforme sobre relevante direito social, a fim de garantir o equilíbrio federativo.

Grande dificuldade gravita na delimitação do conteúdo dessas normas gerais, haja vista que um exagerado detalhamento da matéria pela União pode resultar no esvaziamento da competência dos demais entes federados. A questão possui tamanha relevância que o Supremo Tribunal Federal reconheceu repercussão geral em recurso que questiona a amplitude da competência da União para estabelecer normas gerais em matéria previdenciária.<sup>10</sup>

---

9 BEDONE, Igor Volpato; FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. *Direito Previdenciário Público: Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo*. p. 18.

10 RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. LEI Nº 9.717/1998. DECRETO Nº 3.788/2001. PORTARIA MPS Nº 204/2008 E ALTERAÇÕES. 1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998 e do Decreto nº 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. 2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de natureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei nº 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral. 3. Preliminar de repercussão geral reconhecida (RE 1.007.271 – rel. min. Edson Fachin, DJ 31/10/2017).

Para Tércio Sampaio Ferraz Junior, a compreensão da expressão constitucional “normas gerais” demanda uma hermenêutica lógica e teleológica.<sup>11</sup> Vejamos:

Do ponto de vista lógico, quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre “normas gerais” a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou de normas universais, isto é, gerais pelo destinatário, cabendo aos estados e Distrito Federal, correspondentemente, a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário) ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).

A lógica, porém, ajuda mas não resolve inteiramente a questão interpretativa. A expressão constitucional – normas gerais exige também uma hermenêutica teleológica. Sob o mencionado aspecto lógico sempre será possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isso é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de uma particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto, para aplicar o critério estritamente lógico-formal. Desse 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.

Tem-se, portanto, que a melhor baliza para a delimitação das normas gerais é o critério da predominância do interesse, na medida em que é o que mais se coaduna com o federalismo cooperativo. Nas precisas lições de Tércio Sampaio Ferraz Junior:<sup>12</sup>

Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da 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

11 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Normas Gerais e Competência Concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal, p. 249.

12 *Idem*, p. 249-250.

particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral<sup>13</sup>.

## 5. NORMAS GERAIS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA À LUZ DA EC 103/2019: UMA INTERPRETAÇÃO AUTÊNTICA

À luz de uma interpretação literal do art. 24, § 3º, da Constituição Federal, sempre se entendeu que, no âmbito da competência concorrente, os estados dispõem de competência legislativa plena apenas quando ausente lei federal que estabeleça normas gerais sobre dado assunto.

Mas, em se tratando de matéria previdenciária, parece que o constituinte reformador foi mais além.

Cumpre observar que a EC 103/2019, responsável pela Reforma da Previdência, trouxe um cenário de desconstitucionalização bastante característico. A exemplo da nova redação do artigo 40, § 1º, III, da Constituição Federal,<sup>14</sup> que conferiu aos entes federados competência para estabelecer a idade mínima para a aposentadoria voluntária dos respectivos servidores, outras normas veiculadas pela EC 103/2019 conferiram o delineamento dos demais requisitos para a fruição desse benefício, antes disciplinados de modo uniforme para todos os entes na Constituição

---

13 Tal entendimento parece ter sido adotado pelo Supremo Tribunal Federal no recente julgamento da ADI 6.341/DF, que discutiu as alterações promovidas pela MP 926/2020 na Lei nº 13.979/20, a qual dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia da covid-19. A maioria dos ministros, em sessão plenária virtual, aderiu à proposta do ministro Edson Fachin sobre a necessidade de que o artigo 3º da Lei nº 13.979/2020 também fosse interpretado de acordo com a Constituição, a fim de deixar claro que o exercício de competência concorrente pela União sempre deve resguardar a autonomia dos demais entes. Para o ministro, a possibilidade de o chefe do Executivo federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio federativo (ADI 6.341/DF – rel. min. Marco Aurélio, DJ 7/5/2020).

14 Art. 40. Constituição Federal: 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). § 1º - O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: (...) III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo (grifos nossos).

da República, a cada ente federativo. Doravante, a Lei Maior passou a contemplar apenas os requisitos para que servidores públicos federais adquiram o direito à aposentadoria voluntária.

Assim, com a EC 103/2019, embora a Constituição Federal persista definindo o arcabouço dos regimes próprios de previdência, passou a disciplinar detalhadamente apenas o regime dos servidores federais, conferindo aos estados, Distrito Federal e municípios, maior espectro de competência para dispor a respeito dos regimes de previdência de seus servidores.

Afora isso, o constituinte reformador optou por estabelecer um rol de matérias reservadas à competência da União para editar normas gerais, entre as quais figuram a migração para o regime geral, o modelo de arrecadação de recursos, a fiscalização e os mecanismos de equacionamento do déficit do sistema. É o que se extrai do artigo 40, § 22, da Constituição Federal, na redação atribuída pela EC 103/2019:

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

- I – requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;
- II – modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;
- III – fiscalização pela União e controle externo e social;
- IV – definição de equilíbrio financeiro e atuarial;
- V – condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;
- VI – mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;
- VII – estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;
- VIII – condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;
- IX – condições para adesão a consórcio público;

X – parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.

No mesmo sentido é a regra de transição prevista no artigo 9º da EC 103/2019.<sup>15</sup>

Essas modificações implementadas pelo constituinte reformador parecem indicar uma importante mudança no papel dos entes subnacionais no tocante à disciplina dos regimes de previdência de seus servidores, melhor situando a competência concorrente quanto à delimitação das regras de previdência no âmbito do federalismo de cooperação, no qual prepondera o critério da predominância do interesse.

Por certo, pode-se definir o procedimento levado a efeito pelo legislador constituinte como uma verdadeira interpretação autêntica<sup>16</sup> em matéria previdenciária.

15 Art. 9º. EC 103/2019: 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. § 1º - O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. § 2º - O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. § 3º - Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula. § 4º - Os estados, o Distrito Federal e os municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. § 5º - Para fins do disposto no § 4º, 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. § 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. § 7º - Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. § 8º - Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal. § 9º - O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

16 A interpretação autêntica ocorre quando o legislador, ao editar novas normas, procede a uma interpretação das normas já existentes, para a partir delas criar outras. Sobre o tema: BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*, 2. ed. rev. e ampl., 1999, p. 67.

Segundo Samantha Ribeiro Meyer-Pflug<sup>17</sup>, a interpretação autêntica é aquela realizada pelo próprio legislador, por meio da edição de outra lei, denominada “lei interpretativa”<sup>18</sup>. Nesse sentido, o próprio Poder Legislativo, que elaborou a lei, define o seu sentido e alcance.

Em se tratando de normas constitucionais, a interpretação autêntica somente pode ser levada a efeito pelo Poder Constituinte Derivado, por intermédio da edição de emendas à Constituição, que terão como limites as cláusulas pétreas contidas no texto constitucional. Não há, portanto, interpretação autêntica da Constituição Federal realizada pelo legislador infraconstitucional.<sup>19</sup>

Ora, o constituinte derivado, por meio da edição da EC 103/2019, passou a esclarecer o conteúdo das normas gerais previdenciárias, tornando-o explícito no artigo 40, § 22, da Constituição Federal, e no artigo 9º da EC 103/2019. O caráter interpretativo de tais normas é ratificado pela desconstitucionalização operada com o intuito de conferir aos estados, Distrito Federal e municípios a regulação de pontos específicos do regime próprio de seus servidores, que deixam de sofrer ingerência da União.

À guisa de uma interpretação autêntica, o legislador compatibiliza as disposições à luz do pétreo Pacto Federativo, garantindo a autonomia dos entes federados.

## **6. O ALCANCE DAS NORMAS GERAIS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA E COMPETÊNCIA DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

Com a enumeração das matérias que podem ser objeto de normas gerais a serem editadas pela União em matéria previdenciária, somada

17 MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. *A Interpretação Constitucional, suas especificidades e seus intérpretes*, p. 15.

18 “Esse tipo de lei não pode ser considerado como verdadeira interpretação, porque é uma nova forma jurídica autônoma e verdadeira, que tem força obrigatória pelo fato de ser norma, ainda mesmo que não corresponda àquilo que, segundo as regras de interpretação, seria o verdadeiro significado da disposição declarada”. Sobre o tema: MONTORO, André Franco. *Introdução à Ciência do Direito*. 23. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995, p. 372.

19 “Uma interpretação autêntica feita pelo legislador ordinário deve excluir-se no âmbito constitucional. Por um lado, o legislador não pode pretender fixar o sentido de uma norma constitucional tal como o faz em relação às leis editadas.” Sobre o tema: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, 5. ed. Coimbra. Livraria Almedina, 1991, p. 239.

à definição das matérias desconstitucionalizadas, o legislador indica o possível alcance dessas normas em matéria previdenciária e, assim, garante a autonomia dos demais entes federativos na disciplina dos respectivos regimes próprios.

Contudo, embora mediante interpretação autêntica o constituinte tenha previsto um rol de matérias a serem disciplinadas pela União, por meio de normas gerais, podem ainda haver dúvidas acerca da exata dimensão do conteúdo dessas normas – principalmente em relação às matérias que não foram expressamente desconstitucionalizadas e, também, não se inserem nos artigos 40, § 22, da Constituição Federal, e 9º da EC 103/2019.

Analisando os dispositivos introduzidos pela EC 103/2019 e fazendo um paralelo com as lições de Direito Administrativo, especificamente no estudo da discricionariedade e dos conceitos jurídicos indeterminados,<sup>20</sup> é possível vislumbrar que três situações restam delineadas, a saber: a zona de certeza positiva, a zona de certeza negativa e a zona de penumbra.

Sob tal égide, tem-se que a zona de certeza positiva se caracteriza pelas situações em que as determinações constitucionais figuram como verdadeiras normas de reprodução obrigatória para os estados, Distrito Federal e municípios, porque decorrem de uma interpretação literal do texto constitucional. São elas: a vedação de complementação de aposentadorias e pensões – artigo 37, § 15, CF; a vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas a cargo em comissão ou função de confiança – art. 39, § 9º, CF; a necessidade de avaliações periódicas nos benefícios por incapacidade – art. 40, § 1º, I, CF; a vedação de requisitos diferenciados, salvo nos casos elencados na própria Constituição – art. 40, § 4º, CF; a redução de cinco anos de idade para a aposentadoria de professor – art. 40, § 5º, CF; as vedações e condições para acumulação de benefícios – art. 40, § 6º, CF; a necessária compensação financeira entre

---

20 Na interpretação das normas jurídicas, as palavras limitam e condicionam as possibilidades de significados que podem ser atribuídos pelo intérprete. Mesmo diante de cenários de fluidez normativa, é possível extrair uma “certeza negativa” (situações que certamente não se inserem no conceito) e uma “certeza positiva” (hipóteses que certamente se encaixam no conceito). Entre essas duas “zonas de certezas”, existe a chamada “zona de penumbra” ou “de incerteza”, em que a definição do conceito demanda um esforço e uma criatividade maior do intérprete. Sobre o tema, cf., por todos: MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*, p. 64.

os regimes para fins de contagem recíproca – art. 40, § 9º, CF; a aplicação do RGPS para os detentores de mandato eletivo – art. 40, § 13, CF; a obrigatoriedade de instituir regime de previdência complementar – art. 40, § 14, CF; a vedação à criação de mais de um regime de previdência – art. 40, § 20, CF; a proibição de contagem de tempo fictício – art. 201, § 14, CF; a aposentadoria compulsória para empregados públicos – art. 201, § 16, CF.

De outra sorte, a zona de certeza negativa é delineada pelas hipóteses de desconstitucionalização, em que se estabelece, expressamente, a competência dos estados, Distrito Federal e municípios para disciplinar idade mínima, tempo de contribuição e demais requisitos – art. 40, § 1º, III, CF. Há também o deferimento de faculdade aos entes subnacionais para estabelecer critérios diferenciados de aposentadoria – art. 40, §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C, CF; fixar tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria do professor – art. 40, § 5º, CF; fixar os requisitos para a pensão por morte – art. 40, § 7º, CF; fixar os critérios para aquisição do direito ao abono de permanência – art. 40, § 19, CF.

Por fim, na zona de penumbra, cabe aplicar as lições de Daniel Machado da Rocha,<sup>21</sup> que estabeleceu uma equação pautada nas premissas de um núcleo protetivo previdenciário e da interconexão para delimitar a matéria cujo tratamento deve ser uniforme em âmbito nacional. Com relação à primeira premissa, todas as disposições necessárias à garantia de um mínimo de proteção ao direito social, em todos os regimes previdenciários, devem vincular todos os entes da federação. Já a segunda premissa busca conciliar a forma de Estado federativa com os múltiplos vínculos que o servidor pode ter ao longo da vida, de modo que é necessária uma interação dos regimes próprios entre si e dos regimes próprios com o regime geral. Assim, poderiam ser elencadas entre as matérias que, seguindo esse raciocínio, estão inseridas no espectro da competência da União para estabelecer normas gerais: a disciplina da contagem recíproca e da compensação previdenciária, a previsão de um rol de beneficiários e a especificação do elenco de doenças incapacitantes.

---

21 ROCHA, Daniel Machado da. *Normas Gerais de Direito Previdenciário*. Florianópolis: Conceito, 2012, p. 171-172.

## 7. CONCLUSÃO

Como delineado alhures, por meio de uma interpretação autêntica, balizada pela desconstitucionalização, o constituinte derivado priorizou a autonomia dos entes federativos mediante a ampliação da competência legislativa dos estados, Distrito Federal e municípios em matéria previdenciária.

Trata-se, a toda evidência, de medida que busca o fortalecimento do modelo federal encampado pela Constituição Federal, com a harmonização da relação entre os entes da federação. A Constituição passa a regulamentar, em seu próprio texto, apenas aquelas matérias que são imprescindíveis ao tratamento uniforme do tema. Os demais aspectos passam a ser direcionados à regulamentação pelos demais entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios) de modo a atender, com muito mais eficiência, às peculiaridades regionais e locais. Por certo, essa autonomia deve respeitar as normas de reprodução obrigatória, as premissas da zona de penumbra e o princípio da razoabilidade, que conduz à observância, por exemplo, do próprio fato gerador do benefício.

Assim, em não havendo hierarquia entre as normas constitucionais, e com fundamento na unidade da Constituição, essa interpretação da EC 103/2019 é a que mais compatibiliza suas disposições com o princípio basilar do Pacto Federativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Novos Rumos do Federalismo. Revista dos Tribunais. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional.** v. 3, São Paulo: RT, maio. 2011, p. 91-120.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional.** 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

BEDONE, Igor Volpato; FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. **Direito previdenciário público - regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Estado de São Paulo.** Editora Juspodivm: Salvador, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 5. ed. Coimbra. Livraria Almedina, 1991.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Editora Juspodivm: Salvador, 2018.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **Normas Gerais e Competência Concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 90, p. 245-251, jan. 1995. ISSN 2318-8235.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A interpretação constitucional, suas especificidades e seus intérpretes. *In*: Anima: **Revista Eletrônica do Curso de Direito da Opet**, 5. ed., v. 5, 2011.

MONTORO, André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 23. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

ROCHA, Daniel Machado da. **Normas Gerais de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito, 2012.