



Federalismo e autonomia dos entes federativos para divergir nas regras legislativas do sistema previdenciário

Rafael Lima Rangel Vasconcelos¹

Como Citar:

VASCONCELOS, Rafael Lima Rangel. Federalismo e autonomia dos entes federativos para divergir nas regras legislativas do sistema previdenciário. Revista Sociedade Científica, vol.7, n.1, p.1809-1821, 2024. <https://doi.org/10.61411/rsc202440817>

DOI: 10.61411/rsc202440817

Área do conhecimento: Direito.

Sub-área: Direito constitucional, direito previdenciário

Palavras-chaves: Federalismo, Unidade, Diversidade, Legislação

Publicado: 05 de abril de 2024.

Resumo

O presente artigo aborda a análise da possibilidade do ente federativo, a exemplo de estado ou município, divergir das regras estabelecidas em nível federal para a previdência social. Há casos em que a previdência de um ente federativo é diversa do Regime Geral de Previdência Social. Nessa hipótese, é possível que as regras para a concessão ou cálculo(s) do benefício sejam diversas? A partir desse artigo, será analisada a referida hipótese, com base nos ditames constitucionais e nas regras do federalismo, de modo que se chegará a uma conclusão no sentido de ser possível, ou não, a diversidade de regras. Para a realização da presente pesquisa, será utilizado o método qualitativo. No primeiro capítulo, será realizada a análise das características e dos tipos de federalismo. Já o segundo capítulo, trata da possibilidade de diferenciação da norma previdenciária no âmbito subnacional, sendo esta a temática central do presente artigo.

1. Introdução

O presente artigo tem como premissa inicial a análise do federalismo e de suas características, para posteriormente verificar se há a possibilidade, ou não, da divergência de regras entre os sistemas previdenciários dos entes federativos e do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

O autor João Camilo de Oliveira Torres [6] menciona que, de acordo com o dicionário de Laudelino Freire, o federalismo corresponde a uma “forma de governo que consiste na reunião de vários estados numa só nação, conservando eles a autonomia fora dos negócios de interesse comum”.

¹Mestrando no Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Pernambuco. ✉

Trabalho realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, conforme a Portaria CAPES n° 206, de 4 de setembro de 2018



Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 [3], também conhecida como Constituição Cidadã, prevê, em seu artigo 1º, a forma federativa do Brasil, nas seguintes palavras:

Art. 1º 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:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Desse modo, constata-se que a forma federativa é basilar na Constituição Federal de 1988, a carta que prevê as regras jurídicas gerais do Brasil.

De acordo com a história, a federação foi instituída no Brasil pelo Decreto de nº 1, de 15 de novembro de 1889, o qual implantou “provisoriamente” a federação e a República.

Acerca da história da federação no Brasil, é importante fazer a seguinte citação do autor João Camilo de Oliveira Torres [6]:

“Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas...” Quer dizer que, historicamente, a federação foi adotada no Brasil, por uma ordem do poder central, num movimento feito sem qualquer participação das províncias, que ignoravam o fato de andarem algumas pessoas procurando mudar o regime político brasileiro. Estamos, pois, em presença de uma situação verdadeiramente incômoda – se federação quer dizer, conforme os dicionários, associação de entidades separadas, como adotamos tal regime através de um ato discricionário do poder central? Mais singular se nos apresenta a situação, ao lermos a forma jurídica do ato, o artigo 1º da Carta de 1891, redigido diretamente pelo conselheiro Rui Barbosa, que adotara a República por achar que a Monarquia não faria a federação:



Art. 1º A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889 e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das seguintes províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Pode-se verificar, portanto, que o federalismo surgiu num contexto de imposição aos estados e municípios.

Acerca do processo de implantação do federalismo no Brasil, José Augusto [1] faz menção ao seguinte posicionamento de Rui Barbosa:

Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos os nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é talvez o único benefício sem mescla que a Monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos que a Monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele.

Verifica-se, portanto, que ele faz menção com destaque ao fato de que a federação corresponde à união dos entes, todavia sem que haja prevalência total de um sobre o outro, pois devem funcionar de forma harmônica.

Diante dessa abordagem, é necessário passar à análise dos tipos de federalismo e suas características.

2. **Desenvolvimento e discussão**

2.1 **Características e tipos de federalismo: existe um modelo ideal?**

O federalismo brasileiro é um sistema com três níveis, haja vista que houve a incorporação dos municípios e dos estados, como partes integrantes da federação, caracterizando o que se chama de triplo federalismo.



As constituições brasileiras são detalhadas quanto às competências de cada ente, muito embora a mais detalhada seja a Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito aos tipos de federalismo, o Brasil adotou o modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica.

Dois fatores fortalecem ainda mais esse modelo simétrico. O primeiro é que as regras sobre as competências, recursos e políticas públicas das entidades subnacionais são detalhados na Constituição, deixando pouca margem para possíveis manobras. O segundo é que o Supremo Tribunal Federal vem decidindo de forma sistemática que as constituições e as leis estaduais reflitam os dispositivos federais ou são monopólios federais, o que impõe uma hierarquia das normas constitucionais e legais, apesar da Constituição não deixar explícita tal forma.

De acordo com Célia Souza (2005, p. 113) [5], na visão de muitos juristas, a divisão de poder favorece a União devido ao seu papel central na definição de políticas, à carência de recursos financeiros de muitos estados e ao excessivo poder de legislar.

Ainda de acordo com a autora mencionada [5], “prevalece um sistema de freios e contrapesos complexo. O STF pode declarar a inconstitucionalidade de lei aprovada pelos poderes executivos federal e estaduais e anular decisões tomadas pelo Congresso Nacional”.

Todavia, se faz necessário esclarecer-se que dois fatores estão presentes no sistema federalista. Eles são fatores que compõe a identidade/diversidade humana. Esses elementos são a unidade e a diversidade.

Para se falar em unidade e diversidade, há de se falar em identidade humana. A identidade humana é um traço característico de cada ser que permite distinguir um indivíduo de outro. Ela é algo que marca a cada um de nós, ao mesmo tempo que nos diferencia enquanto espécie humana. [3]

Celso Martinazzo [3] menciona ainda que Edgar Morin, em algumas de suas principais obras, sugere que busquemos a compreensão do mundo, do humano e da



humanidade, tendo como base os códigos de um conhecimento complexo, pois estes têm a pretensão de conceber, inseparavelmente, a dialógica da unidade e da diversidade humanas.

A cultura de cada civilização é o que determina a criação dos traços fundamentais que marcam a humanidade. Por essa razão, a identidade cultural é constituída dentro de um determinado contexto social.

É na relação com os outros seres humanos que as pessoas se tornam, de forma concomitante, semelhantes e distintas. Nos traços de cada homem genérico, também estão os traços de sua especificidade.

Observa-se, portanto, que a unidade diz respeito ao conjunto de elementos caracterizadores de algo que une essas pessoas que possuem características comuns.

O mesmo se dá no federalismo. Há algo ou algum elemento que une os entes federativos. Neste elemento, eles se encontram e permanecem harmonizados entre si.

O segundo fator é a diversidade.

A diversidade corresponde ao fato de que há identidades múltiplas e diferenciadas dentro de cada cultura e de cada civilização. A esse conjunto de culturas e identidades múltiplas diferenciadas se atribui o nome de diversidade.

De acordo com Morin [4], a identidade humana é constituída numa relação dialógica da tríade indivíduo/espécie/sociedade, de forma que a cultura está inteiramente ligada ao ser humano, em razão da sociedade:

O ser humano define-se, antes de tudo, como trindade indivíduo/sociedade/espécie: o indivíduo é um termo dessa trindade.

Cada um desses termos contém os outros. Não só os indivíduos estão na espécie, mas também a espécie está nos indivíduos; não só os indivíduos estão na sociedade, mas a sociedade também está nos indivíduos, inculcando-lhes, desde o nascimento deles, a sua cultura.



Na relação com os outros seres humanos e com as outras culturas nós nos tornamos, concomitantemente, semelhantes e distintos. Nos traços de cada homem genérico estão, também, os traços de sua especificidade.

De acordo com MARTINAZZO [3], nossa identidade agrega múltiplas dimensões e características:

Somos únicos em meio à dualidade e à multiplicidade. Comportamos o diferente. Nossa identidade agrega múltiplas dimensões e características. Assim, nossa personalidade revela uma identidade polimorfa, ou seja, cada indivíduo é singular e, contudo, duplo, plural e diverso. A identidade abrange o ego demonstrando que nela o indivíduo é uno/múltiplo. Reflete, por exemplo, as questões de dualidade entre masculino e feminino e outras dialogias, estando presente em todas as demais e possíveis identidades que envolvem os indivíduos. Permite-nos entender os modos de pensar e agir do homem e da mulher como indivíduos distintos, porém da mesma espécie, relacionando-os. Enfatiza a diferença entre homens e mulheres no âmbito da sociedade, porém demonstrando o que é feminino no masculino e masculino no feminino, genética, anatômica, fisiológica e culturalmente.

Verifica-se, portanto, que o ser humano é inserido em uma sociedade em que há múltiplas dimensões e características, formando o que se chama de identidade.

O mesmo ocorre no federalismo. É preciso que se tenha a consciência de que os municípios e os estados possuem suas diversas culturas e, ao se unirem, permanecem com suas características diversas e múltiplas dimensões que os compõe. Desse modo, é necessário que o federalismo possa respeitar e prestigiar essa diferenciação de culturas e costumes, fazendo com que os direitos e a identidade de seus componentes possam ser respeitados, para que a convivência entre os entes federativos seja considerada harmônica e independente entre si.

No Brasil, não há a livre escolha para que os entes possam agir e legislar da forma como quiser em qualquer tipo de matéria. Há regras constitucionais que devem ser seguidas. Apenas sobre determinadas matérias, é possível que os entes legislem de



forma específica/diversa. Em regra, é necessária a observância das regras gerais estipuladas pela União.

No próximo capítulo, passaremos à análise da possibilidade de divergência de legislação no âmbito previdenciário.

3. Federalismo e a diferenciação das legislações previdenciárias em âmbito subnacional: é possível?

Inicialmente, há de se ressaltar que a Constituição [2] prevê, em seu artigo 24, inciso XII, que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672)

(...)

Verifica-se, portanto, que se trata de competência concorrente, vez que a União, os Estados e o Distrito Federal poderão legislar sobre a previdência social.

Em que pese constatar-se inicialmente que a Constituição excluiu, do âmbito dos municípios, a possibilidade de legislar sobre a matéria, não há verdadeiro impedimento, pois os municípios são competentes para legislar sobre matéria de seu interesse (interesse local), de acordo com o *caput* e incisos I e II do artigo 30, “legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”, de modo que é possível que o município venha a legislar sobre matéria de natureza previdenciária.

Nesse sentido, pergunta-se: há obrigatoriedade de reprodução de normas previdenciárias em âmbito estadual ou municipal? Todos os entes devem seguir o que dispôs a União acerca das regras para os benefícios previdenciários?



A Constituição Federal [2] prevê, em seu artigo 40, nos parágrafos 2º, 4º, 6º e 12º, o seguinte:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 4º 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

A partir da leitura desses dispositivos, é de fácil constatação que a Constituição Federal de 1988 prevê limites à legislação pelos Estados e municípios acerca da previdência social, a exemplo do teto mínimo e máximo do valor a ser recebido, da proibição de instituição de novos benefícios ou definições diversas para a aquisição dos benefícios existentes, bem como determina a aplicação de regras e vedações



estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social, além do fato de determinar que o que não estiver disposto no artigo retro mencionado deverá observar os ditames do Regime Geral de Previdência Social.

Desse modo, verifica-se não ser possível, a priori, a diversidade de normas dos entes federativos no campo da previdência social.

Entretanto, em que pese a regra vigente ser pensada sob o prisma da unidade, há de se considerar que a diversidade é elementar e faz parte de todos os entes federativos. Diante disso, deve ser observado cada caso em concreto, para que possam ser definidos os parâmetros para fins de concessão dos benefícios e determinação de valores a serem recebidos.

Um exemplo claro seria de trabalhadores rurais em locais com temperaturas mais agradáveis e outros em locais com temperaturas muito quentes.

É de conhecimento geral que o trabalhador em local com temperatura mais quente se desgasta mais na prestação de seus serviços.

A mesma lógica poderia ser aplicada para um trabalhador que labora em um local demasiadamente quente e fechado. Há um maior desgaste na prestação de serviços e, conseqüentemente, na saúde do trabalhador.

Diante desses casos, que são exemplos mínimos de condições de prestação de serviços, entende-se que poderia haver alguma flexibilidade, no sentido de priorizar o trabalhador que mais se desgasta a conquistar de forma mais rápida a aposentadoria.

Por esses motivos, entende-se que poderia haver uma determinação diferenciada nas regras para aquisição do direito aos benefícios previdenciários.

De igual modo, deve-se observar o princípio da independência dos entes federativos, de modo que um ente poderá vir a legislar de forma diversa em matéria previdenciária, todavia de forma que não venha a prejudicar os segurados, inviabilizando a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários.



Sendo o ente dotado de autonomia para exercer seu poder de gestão, vislumbra-se que essa autonomia deveria ser aplicada em toda e qualquer matéria que não venha a prejudicar os demais entes federativos.

Há de se levar em consideração também o que determina o princípio da efetividade, de modo que a norma deve ser considerada efetiva e tal efetividade deverá ser analisada em cada caso.

Para que haja a possibilidade da legislação de forma diversa, é necessário, entretanto, que sejam devidamente observados os direitos fundamentais e humanos, de modo que não se pode submeter o ser humano a tratamento degradante, tampouco estabelecer critérios que fogem à razoabilidade.

Ademais, a criação de norma constitucional na área previdenciária deverá observar o que dispõe o artigo 60, em seu parágrafo 4º, incisos I e IV, da Constituição Federal de 1988 [2], que determina:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

(...)

IV - os direitos e garantias individuais.

Anteriormente, o artigo 40 da Constituição Federal de 1988 [2], em sua criação original, não previu limitação mínima e máxima à valores de aposentadoria, bem como a aplicação subsidiária às regras do Regime Geral da Previdência Social, conforme verifica-se a seguir:

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:



a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

Constata-se, portanto, que houve limitação a direitos individuais, a exemplo da limitação do provento de aposentadoria para o servidor público, que anteriormente poderia ser maior do que aquele que é estipulado no regime geral.

4. **Considerações finais**

Como exposto, pode-se concluir que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu limites aos demais entes federativos para que pudessem legislar de forma diversa à União, proibindo a referida possibilidade.

Entretanto, ao fazê-lo, deixou de considerar um dos elementos basilares do estado federativo, qual seja a diversidade.



A diversidade deveria ser observada, tanto para fins de estipulação de regras para a concessão de benefício previdenciário, quanto para a determinação dos valores a serem recebidos à título de proventos de aposentadoria.

Ademais, é de fundamental importância a observação aos princípios da independência e autonomia dos entes, o princípio da efetividade da norma, bem como o respeito e resguardo aos direitos fundamentais.

Por ser considerado um direito fundamental do trabalhador, houve o desrespeito à observância do que dispõe o artigo 60 da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo 4º, quando determina que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais.

A título de exemplo de supressão de direitos na seara da previdência, podemos mencionar um servidor público de um determinado município que recebia 15 mil reais por mês e, ao se aposentar, passou a receber o teto estipulado pelo regime geral. Todavia, esse servidor encontra-se acamado, com doença, de modo que utilizava todo o seu salário para custear as despesas com medicamentos e auxílio/atendimento médico para a doença.

Nessa hipótese, dentre tantas, vislumbra-se que está sendo desrespeitado o direito do segurado de manter uma vida digna, com o devido tratamento de saúde.

Outros exemplos podem ser ofertados, a serem verificados nos casos concretos, conforme os exemplos já fornecidos ao longo do texto.

Por essas razões, entende-se que os entes federativos podem legislar de forma diversa ao Regime Geral de Previdência Social, todavia obedecendo os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade.

5. Declaração de direitos

O(s)/A(s) autor(s)/autora(s) declara(m) ser detentores dos direitos autorais da presente obra, que o artigo não foi publicado anteriormente e que não está sendo considerado por outra(o) Revista/Journal. Declara(m) que as imagens e textos publicados são de responsabilidade do(s) autor(s), e não possuem direitos autorais reservados à



terceiros. Textos e/ou imagens de terceiros são devidamente citados ou devidamente autorizados com concessão de direitos para publicação quando necessário. Declara(m) respeitar os direitos de terceiros e de Instituições públicas e privadas. Declara(m) não cometer plágio ou auto plágio e não ter considerado/gerado conteúdos falsos e que a obra é original e de responsabilidade dos autores.

6. Referências

1. AUGUSTO, José. O anteprojeto da Constituição em face da democracia. Rio de Janeiro: 1933.
2. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 de dezembro de 2023.
3. Martinazzo, C. J. (2013). Identidade Humana: Unidade e Diversidade Enquanto Desafios para uma Educação Planetária. *Revista Contexto & Educação*, 25(84), 31–50. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2179-1309.2010.84.31-50>
4. MORIN, Edgar. *O método V: a humanidade da humanidade*. Porto Alegre: Sulina, 2002.
5. SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, p. 105-121, 2005.
6. TORRES, João Camilo de Oliveira. A formação do federalismo no Brasil. Ed. nº 4. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.