

A NOVA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MILITARES ESTADUAIS: primeiras impressões em face da Emenda Constitucional nº 103, de 2019 e da Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019

*Roberto de Jesus Moretti**

RESUMO: A recente reforma previdenciária promulgada no mês de novembro de 2019, por meio da Emenda Constitucional nº 103, trouxe, mais uma vez, modificações no sistema previdenciário nacional, afetando tanto o regime previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada quanto o dos servidores públicos e, especialmente, o dos militares. Desde 1993 o governo brasileiro, periodicamente, promove reformas previdenciárias objetivando ajustar as receitas e as despesas dos diversos regimes para garantir-lhes perpetuidade e uma segurança mínima de renda aos seus beneficiários. A nova reforma previdenciária efetuou mudança significativa no regime previdenciário dos militares estaduais, equiparando-o, em suas regras gerais, ao regime previdenciário dos militares federais, deixando aos estados federados a regulação das particularidades do exercício da atividade no respectivo ente federativo. O presente trabalho fará um resumo das reformas previdenciárias desde 1993, especificamente no que disser respeito aos militares, federais e estaduais; e, analisará, ponto a ponto, as regras gerais previdenciárias que, agora serão aplicadas a esses agentes públicos.

Palavras-chave: Regime previdenciário. Previdência. Militar. Constitucional. Sistema de Proteção Social. Reforma Previdenciária. Estados e Distrito Federal. Policiais Militares. Bombeiros Militares.

DOI: <https://doi.org/10.36776/ribsp.v3i7.95>

Recebido em 10 de junho de 2020.

Aprovado em 19 de agosto de 2020

* Polícia Militar do Estado de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6260-7391> - CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1493149463429737>

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal ao ser promulgada em 05 de outubro de 1988, definiu, entre as diversas categorias de agentes públicos, a dos Servidores Públicos Civis e a dos Servidores Públicos Militares. Ali já se assentava na mente do legislador pátrio o reconhecimento da existência de distinções fáticas entre as categorias de agentes públicos. Distinções que, ao longo das emendas constitucionais subsequentes, seriam melhor delineadas e afirmadas no ordenamento jurídico nacional. Dessa forma a qualidade de Servidor Público Civil alcançava todos aqueles que, atuando nos serviços públicos federal, estadual ou municipal, não fossem militares; e, em contrapartida, Servidor Público Militar alcançava os integrantes das Forças Armadas e os integrantes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Ressaltando que não há organização militar vinculada aos municípios.

Ao longo de quase dez anos a especialidade dos militares estaduais consolidou-se na mente do legislador nacional e, em 5 de fevereiro de 1998, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 18, de 1998, a qual teve o condão de retirar a expressão “Servidor Público” da designação dada aos militares, qualificando esses agentes públicos como “Militares” das Forças Armadas ou das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Assim sendo, desde 1998, ao longo das várias eleições e troca de parlamentares, não mais se discutiu a especificidade dos militares ante aos servidores públicos não militares.

Não que os militares sejam melhores ou piores que os demais agentes públicos. Apenas são diferentes nas suas exigências profissionais e, devido a essas diferenças, o legislador nacional, desde 1988, excluiu deles alguns direitos comuns a todos os trabalhadores e aos servidores públicos. Para tanto basta uma atenta leitura no art. 142

da Constituição Federal onde se verão algumas vedações de direitos como “a proibição à sindicalização e à greve” e “a filiação a partidos políticos”; bem como, definição de um rol mínimo dos direitos sociais previstos no art. 7º do mesmo texto constitucional quais sejam: direito ao décimo-terceiro salário; salário família; férias anuais remuneradas; licença à gestante; licença-paternidade e assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade em creches e pré-escolas.

Mas porque os militares são profissionalmente diferentes? A diferença reside no fato de estarem sujeitos a um regime jurídico mais rígido, alcançados por um regulamento disciplinar exigente, pelo Código Penal Militar e pelo Código Penal. Também estão sujeitos a escalas de serviços mais apertadas e a chamadas a qualquer hora do dia ou da noite. Além de que o término de seu turno de trabalho não significa garantia de que poderá retornar à sua casa, podendo ficar de prontidão por mais algumas horas ou mesmo dias.

Todo esse montante de exigências impõe aos militares um desgaste diferente do que é imposto aos servidores públicos. Justificando, a partir daí, a distinção em suas regras previdenciárias.

Para tanto, deve-se transcrever trecho da exposição realizada pelo Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, na Comissão Especial da Reforma da Previdência do Congresso Nacional, em 03 de abril de 2003:

CARACTERÍSTICAS DA PROFISSÃO MILITAR

RISCO DE VIDA

Ao longo da sua carreira, o militar convive de perto com o risco. Seja nos treinamentos, na sua vida diária ou na guerra, a possibilidade iminente de um dano físico ou da morte é uma característica permanente da sua profissão. O exercício da atividade militar, por sua natureza, exige o comprometimento da própria vida.

SUJEIÇÃO A PRECEITOS RÍGIDOS DE DISCIPLINA E HIERARQUIA

Ao ingressar nas Forças Armadas, o militar tem de obedecer a severas normas disciplinares e a estritos princípios hierárquicos, que condicionam toda a sua vida pessoal e

profissional.

DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

O militar em atividade não pode exercer qualquer outra profissão, o que o torna dependente exclusivamente do seu soldo, historicamente reduzido, e dificulta o seu posterior ingresso no mercado de trabalho, quando na inatividade.

DISPONIBILIDADE PERMANENTE

O militar se mantém disponível para o serviço ao longo das 24 horas do dia, sem, por isso, ter direito a reivindicar qualquer remuneração extra, compensação de qualquer ordem ou cômputo de serviço especial.

MOBILIDADE GEOGRÁFICA

O militar pode ser movimentado ex officio, em qualquer época do ano, para qualquer região do país, indo residir, em alguns casos, em locais inóspitos e destituídos de infraestrutura de apoio à família.

VIGOR FÍSICO

As atribuições que o militar desempenha, não só por ocasião de eventuais conflitos, para os quais deve manter-se sempre preparado, mas também, cotidianamente, nos tempos de paz, exigem-lhe elevado nível de saúde física e mental.

O militar é submetido, durante toda a sua carreira, a periódicos exames médicos e a testes de avaliação física que condicionam a sua permanência no serviço ativo.

PROIBIÇÃO DE PARTICIPAR DE ATIVIDADES POLÍTICAS

O militar da ativa é proibido de filiar-se a partidos e de participar de atividades de cunho político-partidário.

PROIBIÇÃO DE SINDICALIZAR-SE E DE PARTICIPAÇÃO EM GREVES OU EM QUALQUER MOVIMENTO REIVINDICATÓRIO

O impedimento de sindicalização e de participação em greve decorre dos princípios da hierarquia e disciplina e fundamenta-se na concepção de que o militar jamais deve contrapor-se à instituição a que pertence e ao próprio Estado, devendo-lhes fidelidade irrestrita.

RESTRIÇÕES A DIREITOS SOCIAIS

O militar não usufrui alguns direitos sociais, de caráter universal, que são assegurados aos demais trabalhadores, dentre os quais incluem-se:

- remuneração do trabalho noturno superior à do trabalho diurno;
- jornada de trabalho diário limitada a oito horas;

- repouso semanal remunerado; e

- remuneração de serviço extraordinário, que extrapole às oito horas diárias estabelecidas pela Constituição como limite ao trabalho normal para as demais categorias.

VÍNCULO COM A PROFISSÃO

Mesmo quando na inatividade, o militar permanece vinculado à sua profissão. Os militares na inatividade, quando não reformados, constituem a "reserva de 1ª linha" das Forças Armadas, devendo manterem-se prontos para atender a eventuais convocações e ao retorno ao serviço ativo, conforme prevê a lei, independentemente de estarem exercendo outra atividade, não podendo, por tal motivo, eximirem-se dessa convocação.

Para os militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios, cada um dos itens realçados acima tem seu paralelo no âmbito do respectivo ente federativo.

2. O PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

O princípio da especialidade revela que a norma especial afasta a incidência da norma geral. *Lex specialis derogat legi generali*. A norma se diz especial quando contiver os elementos de outra (geral) e acrescentar pormenores. Não há leis ou disposições especiais ou gerais, em termos absolutos. Resultam da comparação entre elas, da qual se aponta uma relação de espécie a gênero. A norma será preponderante quando especial. O tipo de homicídio dispõe: Matar alguém (artigo 121 do Código Penal). O infanticídio, por seu turno, é: Matar, sob influência do estado puerperal, o próprio filho, durante o parto ou logo após (artigo 123 do Código Penal). O confronto dessas normas demonstra que o infanticídio envolve os elementos essenciais do homicídio e adiciona outros dados: a) o sujeito ativo é a mãe; b) o sujeito passivo, o próprio filho; c) a influência do estado puerperal; d) a circunstância temporal, durante o parto ou logo após. Em resumo, o infanticídio é matar alguém, nos termos mencionados.¹

Com a definição acima, verifica-se que quando o “homicídio” contiver os elementos do estado puerperal da autora, a

¹ Disponível em: <
<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/297796/principio-da-especialidade> >

qual, necessariamente deva ser a mãe de um recém-nascido, esse fato típico e antijurídico será definido como “infanticídio”, aplicando-se as penas cabíveis ao tipo penal especial e não as do homicídio, que é genérica.

Para este preliminar estudo sobre a nova previdência dos militares o entendimento desse princípio é essencial. Pois, como vimos acima, existem especificidades nas atividades militares, bem como no ordenamento jurídico a elas estabelecidas que impedem a aplicação de legislação geral dos servidores públicos; quer seja no âmbito federal, quer seja no âmbito estadual.

Portanto, tendo em mente a presente distinção, ao lerem-se os dispositivos da Constituição Federal, ver-se-á que sempre que o Constituinte deseja que determinada regra geral se aplique ou não aos militares ele a indica expressamente no texto constitucional. Por exemplo:

Art. 5º ...

.....

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, **salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar**, definidos em lei;

Art. 14...

.....

§ 8º O **militar alistável é elegível**, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Art. 37...

.....

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 **ou dos arts. 42 e 142** com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, **ressalvados os cargos acumuláveis** na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Grifamos)

3. A PREVIDÊNCIA E OS MILITARES - APANHADO GERAL

As alterações previdenciárias não só para os militares, mas também para os servidores públicos, iniciam-se em 1993, por meio da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março. Esta emenda, alterando os artigos 40 e 42 da Constituição Federal, singelamente, dispôs sobre o custeio da previdência dos servidores públicos e dos militares federais, destacando que suas aposentadorias e pensões seriam custeadas com os recursos provenientes da União e dos respectivos servidores (lembrando que em 1993, a designação de ambas as espécies de agentes público era servidor).

Significa que, a partir de então, os servidores públicos civis e os servidores públicos militares federais passariam a contribuir para suas respectivas aposentadorias e as respectivas pensões de seus dependentes, no caso de falecimento. O que mudou? A mudança se deu pois, até a data de publicação dessa EC os servidores públicos civis e os servidores públicos militares federais não contribuíam para suas aposentadorias, mas sim, apenas para as pensões de seus beneficiários. Mas, ressalte-se que, essa contribuição para pensões persistia mesmo após a aposentação ou passagem para a inatividade remunerada.

Somente em 1998, por intermédio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro é que os servidores públicos estaduais, municipais e os militares estaduais passariam a contribuir, em conjunto com o respectivo ente federativo, para com suas aposentadorias e inatividade, além das pensões de seus beneficiários, nas mesmas condições dos servidores públicos e dos militares federais (a partir daqui não se fala mais em servidores militares). Significando que, da mesma forma que os servidores e militares federais contribuíam apenas para suas pensões, os servidores e militares estaduais também.

Para que os servidores públicos e os militares estaduais passassem a contribuir com o seu regime previdenciário, incluindo-

se, além das pensões, sua própria aposentadoria, a EC 20, por meio de alteração no “caput” do art. 40, atribuiu o caráter contributivo ao respectivo regime previdenciário. E, num processo lento, progressivo e constante sucederam-se mais alterações previdenciárias. Até a mais recente, por meio da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, objeto deste estudo.

Em 2003, a Emenda Constitucional nº 41, de 19 dezembro, trouxe novas alterações ao regime previdenciário dos servidores públicos e dos militares. Dessa vez acrescentaram no rol de contribuintes previdenciários os aposentados e os pensionistas. Além de determinar aos Estados e Municípios a criação de uma única entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores; excluindo-se a entidade dos militares; os quais poderiam manter a sua própria. Também se possibilitou aos entes federativos a criação de uma entidade gestora de previdência complementar.

Cabe aqui reforçar que a partir de 1993 os militares federais passam a contribuir com suas aposentadorias, pois até então, contribuía apenas para as pensões de seus beneficiários. O mesmo ocorre com os militares estaduais a partir de 1998, quando passam a contribuir também para com suas aposentadorias, além da contribuição para a pensão de seus beneficiários. Em 2003, incluem-se os inativos e os pensionistas no rol de contribuintes. Aos inativos acresce-se apenas valor percentual àquele que já era destinado ao desconto previdenciário das pensões; e, aos pensionistas o percentual de desconto previdenciário é inédito pois, até então, nessa condição, não contribuía para o seu regime previdenciário.

Qual foi a saída encontrada para permitir a cobrança de contribuição previdenciária aos aposentados e pensionistas, modificando-se um paradigma de mais de cinquenta anos? Simples. A alteração formulada no “caput” do art. 40 da CF que permite a cobrança da contribuição previdenciária, acrescentou ao caráter

“contributivo” adotado em 1998, o caráter “solidário”, passando esse regime previdenciário a ser “contributivo” e “solidário”.

Contributivo, é autoexplicável. O sistema apenas se sustenta com a contribuição dos interessados envolvidos. Solidário, indica que todos devem contribuir, permitindo assim que as contribuições se apliquem também aos aposentados e pensionistas. Desse modo, solidariedade para fins previdenciários significa que o beneficiário do sistema também o sustenta e, não-necessariamente será beneficiado pela sua própria contribuição. Em outras palavras, o sistema previdenciário é criado para o futuro, ou seja, ao longo da vida produtiva do trabalhador retira-se uma parte do seu salário e organiza-se uma poupança coletiva que sustentará esse mesmo trabalhador quando não mais puder trabalhar, ou, sustentará seus dependentes caso ele pereça antes de sua aposentação. Com o caráter solidário, o aposentado e o pensionista *contribuem para o futuro do sistema previdenciário*, uma vez que as contribuições que o sustentam já foram efetuadas no passado.

A mesma EC nº 41, de 2003, acrescentou ao art. 40 da CF, como forma de garantir a eficiência do respectivo regime previdenciário a “adoção de critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial”. Isto significa que as entidades gestoras dos Regimes de Previdência dos Servidores e a dos Militares, periodicamente ou permanentemente, devem analisar as condições de sustentação financeira do sistema, projetando os dados presentes, tanto de arrecadação quanto de despesas, para o futuro, aferindo, se em determinado tempo, o sistema ainda se sustentará ou não com a manutenção do quadro de momento. Caso não se sustente é obrigação dessa entidade indicar ao respectivo chefe do executivo a necessidade de alguma atualização na captação de recursos para manter o sistema. E tal atualização pode passar por direcionamento de parte de arrecadação de impostos ou taxas, remanejamento de bens

imóveis ou mesmo aumento na taxa contribuição dos respectivos beneficiários.

A recente Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, com respeito ao regime previdenciário dos servidores públicos, em linhas gerais, manteve os princípios delineados pela EC nº 41, de 2003: caráter contributivo e solidário e preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, ela retira do texto do art. 40 e seus parágrafos, quaisquer menções aos militares, sejam eles federais ou estaduais.

4. A PREVIDÊNCIA DOS MILITARES ESTADUAIS

4.1. NOÇÕES PRELIMINARES

Diferentemente da linha jurídica até então adotada, deixando para os Estados cuidarem do regime previdenciário dos militares estaduais, observadas as regras gerais para eles estabelecidas na Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, fez uma mudança quanto às regras previdenciárias a serem adotadas para esses agentes públicos.

Ao ser promulgada em 1988, a Constituição Federal estabeleceu as competências legislativas de cada ente federativo, definindo as respectivas competências privativas, comuns e concorrentes (arts. 21 ao 24). Desse modo seu art. 22, inciso XXI, assim dispôs:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”

Desse modo, as linhas gerais das instituições militares estaduais seriam definidas pela União. Isso para que essas instituições tivessem uma padronização quanto à estrutura hierárquica, formação, uniformes e equipamentos. Facilitando a comunicação entre elas e as Forças Armadas.

Essa competência privativa, quando do texto original em 1988, não retirou dos governadores dos Estados suas competências particulares na gestão das instituições militares estaduais e de seus integrantes; e, nem tampouco, isso ocorreu com a EC nº 18, de 1998, a qual, como se mostrou anteriormente, destacou os militares estaduais dos militares federais. Desse modo, o art. 42, da CF, para os militares estaduais, assim dispôs:

“Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Grifamos)

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.

§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 101, de 2019)”

O texto constitucional disciplina que cabe à lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, a saber:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º ...

§ 2º ...

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

I -

.....

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Grifamos)

Portanto, aos governadores dos estados, a Constituição Federal, mesmo após a EC nº 18, de 1998, reservou disciplinar sobre todas as condições de exercício da atividade policial-militar ou de bombeiro-militar, segundo a realidade local e as peculiaridades administrativas e financeiras de cada ente federativo. Nesse contexto jurídico, observadas as normas gerais da União, os governadores podem regular sobre a idade e demais requisitos de ingresso, a idade máxima de permanência no serviço ativo, o tempo mínimo e máximo de serviço para se alcançar inatividade, o sistema disciplinar, os vencimentos e vantagens, condições do exercício da atividade, regras de ascensão profissional, entre outras.

Também ficou a cargo dos governadores, a partir da EC 41, de 2003, a definição do percentual de contribuição ao regime previdenciário a ser cobrado dos militares estaduais.

Com a EC nº 103, de 2019, o legislador pátrio, retirou parte da competência de normatização previdenciária dos governadores para com os militares estaduais, reservando-a, em regras gerais, para a União, alterando-se a redação do inciso XXI do art. 22:

“Art. 22. ...

.....

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;”
(Grifamos)

Com força constitucional a União pode, a partir de então, estabelecer as normas gerais de inatividades e pensões dos militares estaduais.

Para definir essas normas gerais previdenciárias houve necessidade da promulgação de uma lei, qual seja a Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências.

Dessa novel lei federal destacam-se as alterações no Decreto-Lei federal nº 667, de 2 de julho de 1969, o qual reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

Não obstante esta norma datar de 1969, ela foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, tendo, agora, força de lei. Daí a necessidade de ser alterada somente por lei.

A Lei nº 13.954, de 2019, não só alterou as regras previdenciárias dos militares estaduais conforme o mandamento constitucional permitiu, mas também, efetuou inúmeras alterações de carreira e previdenciárias aos militares federais, sendo que as algumas dessas alterações previdenciárias serão aplicadas aos militares estaduais, conforme se verá adiante.

Qual foi a intenção do legislador ao unificar as regras gerais previdenciárias dos militares estaduais, adequando-as às também aplicáveis aos militares federais? A primeira palavra adequada é *isonomia*; ou seja, trata-se de maneira igual perante a lei as situações fáticas iguais. E, a segunda palavra é *simetria*.

Os policiais militares e bombeiros militares do país enfrentam o mesmo tipo de estresse, quer sejam eles na área operacional ou na área administrativa. Com respeito aos militares federais, sua similaridade reside na sujeição ao regime disciplinar e penal mais

rígidos. Além, é claro, do estresse natural do exercício de uma atividade profissional totalmente enquadrada em fortes regulamentos de conduta e procedimentos, como enumerados nas palavras do Ministro da Defesa acima transcritas. Desse modo, o legislador federal uniformiza as regras de inatividade e pensões, sem, contudo, alterarem-se regras de vencimentos e vantagens, disciplinares, de ingresso, de horário de trabalho etc, as quais continuam a cargos dos governadores dos estados.

O princípio da simetria indica que o adotado pela União para situações jurídicas específicas deve ser adotado pelos estados e municípios para as situações jurídicas similares:

“em suma, o princípio da simetria, que consiste na correspondência, na semelhança de partes distribuídas em volta de um centro ou eixo, é o cerne do Federalismo.

No Estado Federal a União possui a soberania, e os Estados, Municípios e Distrito Federal, simetricamente, possuem autonomia política.

No Estado Federal a União possui competências previstas na Constituição; simetricamente, os municípios também possuem competências locais previstas na Constituição e os estados-membros possuem as competências remanescentes.

No federalismo a União possui fontes de rendas tributárias de âmbito nacional, previstas na Constituição, e por simetria os Estados, Municípios e o Distrito Federal também as possuem.

Pela aplicação do princípio da simetria, no federalismo brasileiro os Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal possuem também poder de iniciativa reservada, limitações, imposições e vedações, que estão previstas constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo Federal.

Há de ressaltar que na aplicação do princípio da simetria deve ser observada sempre a Lei Maior, ou seja, a autonomia política dos Estados, Municípios e Distrito Federal está subordinada à Constituição Federal.

Como se vê, de acordo com o princípio da simetria, a União é o eixo, o centro, e as entidades federativas (estados-membros, municípios e distrito federal), são as partes.

Estas se organizam à imagem e semelhança da União. Portanto, é necessário haver uma simetria para que o Federalismo exista e funcione bem.

Em conclusão, a relação do princípio da simetria com o Federalismo é que tal princípio é a estrutura, a base do Federalismo.”²

Com fundamento nessa simetria do federalismo é que o legislador federal uniformiza as regras de integralidade, de irredutibilidade e de paridade da inatividade remunerada e pensões dos militares estaduais. A primeira dizendo respeito à garantia de inatividade com a percepção integral do valor do último vencimento na atividade; a segunda, interligada com a terceira, dizendo respeito à impossibilidade dos proventos e pensões serem reduzidos em relação aos vencimentos do pessoal da ativa; e, a terceira diretamente relacionada com a segunda, dizendo respeito ao inativo ou pensionista receber o mesmo tratamento remuneratório dado ao pessoal da atividade, nas mesmas bases e percentuais.

A partir do artigo 25 da Lei nº 13.954, de 2019, é que se iniciam as alterações ao Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Logo nos incisos I e II deste artigo, dá-se nova denominação ao Capítulo VII do decreto-lei, acrescentando-se um novo Capítulo VIII.

Referido Capítulo VII que se denominava “*Prescrições Diversas*”, passa a denominar-se “*Das vedações, dos direitos, dos deveres, da remuneração, das prerrogativas, da inatividade e da pensão*”, abrangendo os artigos 22 a 25. Já o novo Capítulo VIII compreende os artigos 26 a 30 do decreto-lei e denomina-se “*Prescrições Diversas*”.

A nova redação dada ao art. 24, determina que os direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e outras situações especiais dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são estabelecidos em leis específicas dos entes federativos, nos termos do § 1º do art. 42, combinado com o inciso X do § 3º do art.

² MARCHI, Regina. O princípio da simetria e a sua relação com o federalismo. 26-10-2006 In: <http://www.saraivajur.com.br/previewPrint.cfm>.

142, ambos da Constituição Federal. Tais dispositivos constitucionais, como demonstrado anteriormente, tratam da competência regulatória, por parte dos governadores dos Estados, das matérias ali indicadas.

Partindo dessa regra geral o DL 667/69, nos novos artigos 24-A a 24-J, estabelecerão as regras gerais de previdência aos militares estaduais e pensionistas.

Para que não haja confusão ao leitor, deixo claro que as expressões “remuneração na inatividade” e “proventos” se equivalem nessa análise.

4.2. BASE DE CÁLCULO, INTEGRALIDADE E PARIDADE (ART. 24-A)

A primeira regra definida é a *base de cálculo* da remuneração na inatividade do militar estadual (art. 24-A, I, “a”) e “b”), em situação de normalidade, ou seja, calculada com base na remuneração do posto ou da graduação *no momento de seu pedido* de transferência para a inatividade. Essa remuneração será integral se cumprido o tempo mínimo de 35 (trinta e cinco) anos exercício, dos quais 30 (trinta) anos, no mínimo, sejam de exercício em atividade de natureza militar; e, proporcional, com base em tantas cotas do posto ou da graduação quantos forem os anos de serviço, se transferido para a inatividade sem atingir o referido tempo mínimo.

Quando a redação da alínea “b”) do inciso I do art. 24-A, diz “sem atingir o referido tempo mínimo”, quer referir-se ao tempo mínimo de exercício de atividade de natureza militar. Como explicarei adiante.

O valor dos proventos integrais é o valor nominal da remuneração bruta percebida na atividade, no posto ou na graduação, no momento do pedido, excluídas as vantagens não incorporadas ou não incorporáveis.

O valor dos proventos proporcionais dependerá de uma regra de três simples. Para isso, deve-se ter em mente que a primeira regra para a inatividade do militar

a pedido é o tempo mínimo de 35 (trinta e cinco) anos de serviço. Esse tempo mínimo de serviço pode ser composto pelo tempo passado em atividade de natureza militar e pelo passado em atividade de natureza não militar, em face da reciprocidade entre os regimes previdenciários. Nesse caso, a proporcionalidade se dá sobre o tempo de exercício em atividade de natureza militar, por que o tempo mínimo de serviço de 35 (trinta e cinco) anos é *conditio sine qua non* para a transferência para a inatividade a pedido.

Eventualmente o cidadão ingressa na atividade militar contando com algum tempo de serviço na iniciativa privada ou mesmo no serviço público. Dessa feita, o tempo mínimo de serviço contará com o tempo passado nessas atividades, os quais não são de natureza militar. Exemplificando, se o militar, no momento de seu pedido de transferência para a inatividade, contar com 10 (dez) anos em atividade de natureza não militar, logo ele terá apenas 25 (vinte) anos de serviço de natureza militar. Aplicando-se a regra de três simples onde o tempo mínimo de exercício de atividade de natureza militar (30 anos) equivale à 100% (cem por cento da remuneração do posto ou da graduação no momento do pedido), o resultado será o percentual a ser aplicado ao valor nominal da remuneração bruta percebida na atividade, no posto ou na graduação no momento do pedido, excluídas as vantagens não incorporadas ou não incorporáveis. No presente exemplo, o percentual aplicado será igual a 83,34% (oitenta e três inteiros e trinta e quatro centésimos por cento). Quanto mais próximo o militar estadual tiver dos 30 (trinta) anos de exercício de natureza militar, mais próximo dos 100% ele se encontrará.

Também será integral a remuneração do militar estadual reformado por invalidez decorrente do exercício da função ou em razão dela; a qual será calculada com base na remuneração do posto ou da graduação que possuir por ocasião da transferência para a inatividade remunerada (art. 24-A, II).

Exercício da função significa que o militar estadual estava atuando em seu turno

de serviço ou cumprindo ordens de autoridade competente ainda que fora de seu turno de serviço; e, em razão da função, significa que o militar estadual sofreu algum tipo de lesão incapacitante quando fora de seu turno de serviço ou sem estar cumprindo ordens de autoridade competente, mas por ser militar estadual foi alvo de alguma ação que o incapacitou ao serviço ativo.

Apesar da lei indicar que a integralidade dessa remuneração na inatividade pareça ser automática, ela não é. A norma se trata de uma regra geral. Portanto, há necessidade de se fazer uma aferição mediante sindicância, inquérito administrativo ou outro instrumento formal de apuração administrativa, conforme as normas do respectivo ente federativo, para confirmar que a lesão incapacitante que resultará na reforma do militar decorreu do exercício da função ou em razão dela.

Sendo confirmada que a lesão incapacitante que resultará na reforma do militar decorreu do exercício da função ou em razão dela, a remuneração integral que perceberá equivalerá ao valor nominal da remuneração bruta percebida na atividade, no posto ou na graduação *no momento de sua transferência para a inatividade remunerada*, excluídas as vantagens não incorporadas ou não incorporáveis.

Diferentemente da passagem para a inatividade a pedido, onde a remuneração é calculada sobre o valor da remuneração do posto ou da graduação na atividade no momento do pedido. Portanto, o momento do cálculo coincide com a motivação da inatividade, ou seja, o pedido. Na reforma do militar estadual decorrente do exercício da função ou em razão dela, a norma determina que o valor será o do posto ou da graduação no momento da transferência para a inatividade remunerada. Assim, o cálculo da remuneração da inatividade não coincide com a motivação. Pois, se assim não fosse, o momento para o cálculo seria o do fato que motivou a lesão incapacitante. Essa regra é importante porque:

a. a lesão incapacitante pode não resultar na reforma do militar estadual, pois,

ele se recuperou para o serviço ativo dentro do período máximo previsto em lei estadual para que essa recuperação ocorra, nesse caso não fazendo jus à transferência para a inatividade;

b. durante o período entre a data do fato que resultou na lesão incapacitante e o momento da transferência para inatividade em face dessa reforma o militar estadual poderia, por já estar no respectivo quadro de acesso, ter sido promovido a posto ou graduação superior;

c. no momento da transferência para inatividade em face dessa reforma, o militar estadual pode ter sido beneficiado por legislação estadual específica que o premie com promoção ao posto ou graduação superior, em decorrência de lesões adquiridas no exercício da função ou em razão dela.

Resta ainda a questão das reformas decorrentes de lesões incapacitantes que, após a devida apuração administrativa, não se confirmaram como advindas do exercício da função ou em razão dela. Nesse caso o valor da remuneração da inatividade será o previsto na legislação específica aplicada ao militar estadual pelo ente federativo. Conforme se extrai da inteligência do art. 24-D.

Da análise dos incisos I e II do art. 24-A, viram-se disciplinadas as regras para a integralidade da remuneração na inatividade, quer seja no momento do pedido de transferência para a inatividade ou no momento da transferência para inatividade devido à reforma por invalidez decorrente do exercício da função ou em razão dela.

O inciso III do mesmo artigo garante aos militares estaduais a irredutibilidade da remuneração na inatividade, e, também, a paridade com a remuneração do pessoal da ativa, devendo a remuneração na inatividade ser revista automaticamente na mesma data da revisão dos militares da ativa, para preservar aos inativos o valor equivalente à remuneração do militar da ativa no correspondente posto ou graduação.

Como o legislador não coloca palavras perdidas no texto legal e tudo nele sempre tem uma significação, a última frase

do inciso em questão “para preservar aos inativos o valor equivalente à remuneração do militar da ativa no correspondente posto ou graduação” significa dizer que a base salarial que identifica a remuneração de um militar em determinado posto ou graduação deve sempre ser equivalente. As diferenças de remuneração que invariavelmente ocorrem devem ser oriundas dos adicionais, incorporações ou outras vantagens aplicadas aos militares estaduais da ativa. Se um 3º Sargento da ativa percebe base “B”, o 3º Sargento na inatividade perceberá também “B” de base, a diferença está em que um poderá ter acrescido à sua base vantagem, adicional ou incorporação que o outro não tenha, resultando para o primeiro “B+v+a”; e, para o segundo “B+v+a+i”, ou ao contrário.

O inciso IV do art. 24-A e seu parágrafo único, cuidam da transferência de ofício para a inatividade remunerada, o primeiro para as situações decorrentes do atingimento da idade-limite máxima para permanência na ativa; e, o segundo das situações decorrentes da cota compulsória. Ambas as condições devendo ser reguladas por legislação específica do ente federativo. No entanto, para a idade-limite, a legislação específica estadual ao estabelecer os parâmetros deve observar o mínimo de idade-limite definido para os militares federais no respectivo posto ou graduação.

A idade-limite definida para os militares federais está descrita no art. 98 da Lei federal nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), com a redação que lhe foi dado pela Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019:

“Art. 98. A transferência de ofício para a reserva remunerada ocorrerá sempre que o militar se enquadrar em uma das seguintes hipóteses:

I - atingir as seguintes idades-limites:

a) na Marinha, no Exército e na Aeronáutica, para todos os oficiais-generais e para os oficiais dos Corpos, Quadros, Armas e Serviços não incluídos na alínea “b” deste inciso:

1.

4. 67 (sessenta e sete) anos, nos postos de Capitão de Mar e Guerra e Coronel;

5. 64 (sessenta e quatro) anos, nos postos de Capitão de Fragata e Tenente-Coronel;

6. 61 (sessenta e um) anos, nos postos de Capitão de Corveta e Major;

7. 55 (cinquenta e cinco) anos, nos postos de Capitão-Tenente, Capitão e oficiais subalternos;

b) na Marinha, para os oficiais do Quadro de Cirurgiões-Dentistas (CD) e do Quadro de Apoio à Saúde (S), integrantes do Corpo de Saúde da Marinha, e do Quadro Técnico (T), do Quadro Auxiliar da Armada (AA) e do Quadro Auxiliar de Fuzileiros Navais (AFN), integrantes do Corpo Auxiliar da Marinha; no Exército, para os oficiais do Quadro Complementar de Oficiais (QCO), do Quadro Auxiliar de Oficiais (QAO), do Quadro de Oficiais Médicos (QOM), do Quadro de Oficiais Farmacêuticos (QOF) e do Quadro de Oficiais Dentistas (QOD); na Aeronáutica, para os oficiais do Quadro de Oficiais Médicos (QOMed), do Quadro de Oficiais Farmacêuticos (QOFarm), do Quadro de Oficiais Dentistas (QODent), dos Quadros de Oficiais Especialistas em Aviões (QOEAv), em Comunicações (QOECom), em Armamento (QOEArm), em Fotografia (QOEFot), em Meteorologia (QOEMet), em Controle de Tráfego Aéreo (QOECTA), e em Suprimento Técnico (QOESup), do Quadro de Oficiais Especialistas da Aeronáutica (QOEA) e do Quadro de Oficiais de Apoio (QOAp):

1. 67 (sessenta e sete) anos, nos postos de Capitão de Mar e Guerra e Coronel;

2. 65 (sessenta e cinco) anos, nos postos de Capitão de Fragata e Tenente-Coronel;

3. 64 (sessenta e quatro) anos, nos postos de Capitão de Corveta e Major;

4. 63 (sessenta e três) anos, nos postos de Capitão-Tenente, Capitão e oficiais subalternos;

c) na Marinha, no Exército e na Aeronáutica, para praças:

1. 63 (sessenta e três) anos, nas graduações de Suboficial e Subtenente;

2. 57 (cinquenta e sete) anos, nas graduações de Primeiro-Sargento e Taifeiro-Mor;

3. 56 (cinquenta e seis) anos, nas graduações de Segundo-Sargento e Taifeiro de Primeira Classe;

4. 55 (cinquenta e cinco) anos, na graduação de Terceiro-Sargento;

5. 54 (cinquenta e quatro) anos, nas graduações de Cabo e Taifeiro de Segunda Classe;

6. 50 (cinquenta) anos, nas graduações de Marinheiro, Soldado e Soldado de Primeira Classe;

Da transcrição do art. 98, retirei os incisos 1 a 3 por tratarem de oficiais-generais,

postos que não se aplicam aos militares estaduais e, portanto, não interessam ao presente estudo.

A legislação específica do ente federativo poderá elevar a idade-limite para a transferência de ofício para a inatividade remunerada, mas não a diminuir. No caso do Cabo, cuja idade-limite é de 54 anos, ela poderá ser elevada para 55, 56 ou 57, mas não para 53.

Quanto à remuneração do militar estadual nos casos de transferência de ofício para a reserva remunerada, o legislador federal nada definiu, deixando para a legislação específica do ente federativo essa atribuição. Isto porque, além dos casos de transferência de ofício para a inatividade remunerada por idade-limite ou cota compulsória, existem outros casos de transferência de ofício para a inatividade, inclusive, que não são remunerados. Para esse entendimento aplica-se também a inteligência do art. 24-D.

4.3. PENSÃO MILITAR (ART. 24-B)

O art. 24-A, estabeleceu as garantias quanto à remuneração na inatividade dos militares estaduais. E, do mesmo modo, para as pensões, estas mesmas garantias lhes são estendidas no art. 24-B e incisos. A integralidade é prevista em seu inciso I; enquanto a irredutibilidade e a paridade lhes são garantidas no inciso II.

O inciso III, estabelece que a relação dos beneficiários dos militares dos Estados para os fins de percebimento da pensão militar será o mesmo que foi estabelecido para os militares federais.

A descrição dos beneficiários dos militares para os fins de percebimento de pensão militar encontra-se descrita no art. 50 combinado com o art. 71, ambos da Lei federal nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), com as alterações introduzidas pela Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, os quais assim dispõem:

“Art. 71. A pensão militar destina-se a amparar os beneficiários do militar falecido ou extraviado e será paga conforme o disposto em legislação específica.

§ 1º.....

§ 3º Todo militar é obrigado a fazer sua declaração de beneficiários que, salvo prova em contrário, prevalecerá para a habilitação dos mesmos à pensão militar.” (Grifamos)

“Art. 50. São direitos dos militares:

§ 1º.....

§ 2º São considerados dependentes do militar, desde que assim declarados por ele na organização militar competente:

I - o cônjuge ou o companheiro com quem viva em união estável, na constância do vínculo;

II - o filho ou o enteado:

a) menor de 21 (vinte e um) anos de idade;

b) inválido;

Incisos III a VIII (revogados)

§ 3º Podem, ainda, ser considerados dependentes do militar, desde que não recebam rendimentos e sejam declarados por ele na organização militar competente:

Alíneas a) a j) (revogadas);

I - o filho ou o enteado estudante menor de 24 (vinte e quatro) anos de idade;

II - o pai e a mãe;

III - o tutelado ou o curatelado inválido ou menor de 18 (dezoito) anos de idade que viva sob a sua guarda por decisão judicial.

§ 4º (revogado)

§ 5º Após o falecimento do militar, manterão os direitos previstos nas alíneas “e”, “f” e “s” do inciso IV do “caput” deste artigo, enquanto conservarem os requisitos de dependência, mediante participação nos custos e no pagamento das contribuições devidas, conforme estabelecidos em regulamento:

I - o viúvo, enquanto não contrair matrimônio ou constituir união estável;

II - o filho ou o enteado menor de 21 (vinte e um) anos de idade ou inválido;

III - o filho ou o enteado estudante menor de 24 (vinte e quatro) anos de idade;

IV - os dependentes a que se refere o § 3º deste artigo, por ocasião do óbito do militar.”

Como se vê o rol de beneficiários é limitado; e, ao que mais se deve dar atenção é a necessidade do militar estadual declarar no órgão encarregado de gerir a previdência militar respectiva, quais são os seus beneficiários para os fins da pensão militar.

4.4. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA MILITAR (ART. 24-C)

Definidas as garantias da remuneração da inatividade e das pensões militares estaduais, o próximo artigo, 24-C, trata da contribuição que os militares estaduais da ativa, os inativos e os pensionistas devem fazer para o seu regime previdenciário. Ficando definido que a alíquota dessa contribuição incidirá sobre a totalidade da remuneração desses atores e será igual à aplicável aos militares das Forças Armadas.

Essa nova regra alterou a anteriormente aplicável aos militares estaduais e seus pensionistas. Na regra anterior os militares da ativa contribuíam com uma alíquota de 11% sobre a totalidade de sua remuneração; enquanto os inativos e os pensionistas contribuíam com a mesma alíquota incidindo somente sobre os valores da remuneração que excedessem o teto do Regime Geral de Previdência Social.

Agora, a contribuição se dá sobre a totalidade das remunerações e da pensão. Fazendo com que os valores reais de contribuição previdenciária tenham aumento em relação ao que se praticava anteriormente. Qual a motivação para tal aumento na contribuição previdenciária dos militares estaduais? A motivação reside no financiamento do sistema! Os militares estaduais e federais conseguiram junto ao legislador as garantias de integralidade, irredutibilidade e paridade da remuneração da inatividade e das pensões militares. Estas garantias têm um custo! Custo este que há de ser arcado também pelos seus beneficiários diretos, uma vez que essas garantias não são universais no sistema previdenciário pátrio.

A redação do art. 24-C não define o valor da alíquota de contribuição previdenciária, remetendo a que seja igual à dos militares federais. Assim, o valor dela será encontrado na Lei federal nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que trata das Pensões Militares, com a redação que lhe foi dada pela Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019:

“CAPÍTULO I DOS CONTRIBUINTES, DAS CONTRIBUIÇÕES E DOS DESCONTOS”

“Art. 1º São contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento, os militares das Forças Armadas e os seus pensionistas.

Parágrafo único. O desconto mensal da pensão militar de que trata o caput deste artigo será aplicado, a partir de 1º de janeiro de 2020, para:

.....

III - pensionistas.” (NR)

“Art. 3º-A. A contribuição para a pensão militar incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade e sobre o valor integral da quota-parte percebida a título de pensão militar.

§ 1º

§ 2º A alíquota referida no § 1º deste artigo será:
I - de 9,5% (nove e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2020;

II - de 10,5% (dez e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2021. (Grifamos)

Aqui cabe um pequeno destaque: os militares estaduais da ativa contribuem para seu regime previdenciário desde ao ano de 1998 (EC nº 20); e, inativos e pensionistas, contribuem para seu regime previdenciário desde ao ano de 2003 (EC nº 41), como vimos no item três deste texto. Somente a partir de 2019, é que os pensionistas dos militares federais passam a contribuir com seu regime previdenciário.

O art. 24-C, estabelece em seu § 1º, a garantia de que o ente federativo deva cobrir as eventuais insuficiências financeiras decorrentes dos pagamentos das pensões militares e da remuneração da inatividade, retirando dessa cobertura a natureza contributiva.

Isso significa que o Estado federado não mais deverá promover, de sua parte, o recolhimento de alguma contribuição mensal para garantir o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário militar. Trata-se de diferença substancial em relação à formatação do sistema previdenciário anteriormente aplicado aos militares estaduais, uma vez que pela EC nº 41, de 2003, o ente federativo deveria contribuir com, no mínimo, uma alíquota equivalente à do próprio militar até o limite de duas vezes o valor dessa alíquota.

A Emenda Constitucional nº 103, de 2019, manteve para o servidor público a contribuição do ente federativo, disposto no “caput” do art. 40 da CF, “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*.” E, os limites dessa contribuição do ente federativo estão estabelecidos na Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, a qual dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Em cujo art 2º, com a redação que lhe foi dada pela Lei federal nº 10.887, de 2004, estabelece:

“Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição”. (Grifamos)

Tal diferenciação da participação do ente federativo no custeio do regime previdenciário dos servidores públicos e dos militares pode parecer vantajosa num primeiro momento; pois a lei determinou ser *obrigação do Estado* cobrir as eventuais insuficiências financeiras do regime previdenciário dos militares, o que garantiria a esses agentes públicos certa tranquilidade. Porém, somos levados a pensar que, de certo modo, o regime previdenciário dos militares estaduais será custeado somente pelas contribuições desses agentes públicos e seus pensionistas, uma vez que o ente federativo a que estão subordinados, arcará, obrigatoriamente, apenas com a cobertura das insuficiências financeiras. É algo preocupante, pois podemos imaginar que em dado momento, as contribuições cobrirão com sobras o sistema e, nesse momento, o

Estado deixará de contribuir, podendo exercer pressão sobre vencimentos dos militares para que não se criem novas vantagens pecuniárias ou que se reduzam as existentes, impedindo que o pessoal do serviço ativo as incorporem na inatividade ou se lhes reduzam o valor de incorporação, garantindo que o sistema continue superavitário sem a necessidade da participação estatal.

Com isso somos remetidos à uma outra questão, ainda que de passagem: se, por esse novo ordenamento, os militares estaduais e pensionistas são responsáveis diretos pela manutenção de seu regime previdenciário, a perda do posto e da patente ou da graduação dos inativos, em face de decisão judicial com transferência do pagamento de sua remuneração de inatividade para o Regime Geral, como tem acontecido, por exemplo, no Estado de São Paulo, há de ser questionada!

Por fim, o § 2º, devolve aos governos estaduais, a partir de 1º de janeiro de 2025, a possibilidade de alteração, por lei ordinária, do valor das alíquotas de contribuição previdenciária dos militares e seus pensionistas, *nos termos e limites definidos em lei federal*.

Consultando a legislação federal vigente para a matéria de previdência das Forças Armadas, qual seja o Estatuto dos Militares e Lei federal nº 3.765, de 1960, que trata das Pensões Militares, não se vislumbra dispositivo que trate sobre os termos e limites que definirão a margem de movimento dos chefes dos executivos estaduais para modificarem as alíquotas de contribuição previdenciária dos seus militares. Isto se confirma pois, na Lei federal nº 3.765, de 1960, foi introduzido pela Lei federal nº 13.954, de 2019, um novo art. 3º-A, em cujo § 4º estabeleceu-se que “somente a partir de 1º de janeiro de 2025, a União poderá alterar, por lei ordinária, as alíquotas de contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal.” Assim, depreende-se que essa lei federal definidora dos limites da contribuição dos militares federais e estaduais, ainda deverá ser promulgada. E,

esta lei é de suma importância para evitar que, como analisado acima, os Estados coloquem toda ou boa parte da responsabilidade de manutenção do regime previdenciário militar aos respectivos beneficiários.

4.5. REGRAS DE TRANSIÇÃO E DIREITO ADQUIRIDO (ARTS. 24-F; 24-G E 26)

O até aqui discorrido tratou das novas regras a serem aplicadas à inatividade remunerada e à pensão militar estadual, cujos efeitos se farão “ex nunc”. No entanto, como não houve a criação de um novo sistema previdenciário, mas sim, ajustes ao sistema existente, portanto alcançando os militares e pensionistas que já integravam o sistema existente, as alterações promovidas no DL nº 667, de 1969, não poderiam deixar de estabelecer as regras de transição e também as garantidoras dos direitos previdenciários já concedidos.

Desse modo, os artigos 24-F, 24-G e 26, adotando 31 de dezembro de 2019, como data limite para concessão e para a manutenção dos direitos previdenciários dos militares estaduais e seus pensionistas, definem como se fará a transição de um regramento para o outro.

A primeira garantia se encontra no art. 24-F, que assegura o direito adquirido na concessão da inatividade remunerada aos militares e o direito adquirido da pensão militar aos beneficiários que tenham cumprido os requisitos da legislação vigente do ente federativo para fins de obtenção desses benefícios, observando-se os critérios de concessão e cálculo vigentes na data de atendimento dos requisitos.

Ressalte-se que as inatividades remuneradas e pensões concedidas anteriormente à 31 de dezembro de 2019, não poderão ser prejudicadas pela nova legislação em face do mandamento constitucional insculpido no inciso XXXVI do art. 5º da CF, pois constituem-se em ato jurídico perfeito.

A regra do art. 24-F, somente será aplicada se, e somente se, o militar estadual ou o beneficiário da pensão militar tiverem

preenchido efetivamente todos os requisitos necessários à obtenção do benefício previdenciário até a data definida. Quais sejam: tempo mínimo de serviço e/ou idade mínima para a transferência para a inatividade a pedido, o cumprimento de eventuais exigências de interstício no posto ou graduação ou outra regra específica da legislação estadual aplicada à matéria. Caso contrário, esses atores terão de adaptar-se ao estabelecido pelo art. 24-G.

A análise do art. 24-G demanda uma pesquisa da intenção do legislador ao lhe dar a vigente redação. Desse modo, consultando os anais da Câmara dos Deputados, constatou-se que a Lei federal nº 13.954, de 2019, teve sua origem no Projeto de Lei nº 1.645, do mesmo ano, de autoria do Poder Executivo Federal, encaminhado àquela Casa de Leis em março do mesmo ano. Originalmente, tratava apenas da previdência dos militares federais, regras de promoção e outros aspectos profissionais destes agentes públicos. Com a apresentação de emendas pretendendo inserir nesse projeto os militares estaduais e, com as deliberações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para que a previdência dos militares fosse tratada à parte; no mês de outubro a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao referido PL considerou aglutinar militares federais e estaduais no mesmo texto legal, inserindo as disposições que culminaram em alterar o DL nº 667, de 1969.

Assim, a Complementação de Voto do Relator, de 23 de outubro de 2019, do Deputado Federal Vinicius Carvalho, apresentou a nova redação ao PL, com a respectiva justificação para cada um dos novos dispositivos acrescentados; e, para o art. 24-G, expressou:

“A nova redação contempla: (1) o cumprimento da exigência de tempo mínimo de 25 anos de serviço em atividade de natureza militar; (2) a necessidade de aumento proporcional do tempo de serviço total até o máximo de 30 anos, isto é, limitado a cinco anos de acréscimo, conforme o tempo faltante de cada um; (3) a permissão de averbação de tempo de serviço anterior até o limite de 5 anos, para os militares sujeitos ao regime atual de 30

anos (homens ou mulheres); e (4), a redução do tempo de serviço total a ser cumprido, para 30 anos, por parte dos militares sujeitos ao regime atual de 25 anos (homens e mulheres).”

Mais adiante, na Subemenda do Relator nº 4 às Emendas nº 14, 15, 19, 30 e 34, de 23 de outubro de 2019, o Deputado Vinicius Carvalho explicitou melhor a intenção do legislador com as regras de transição, inclusive apresentando tabelas exemplificativas:

“No art. 24-G o cálculo da regra de transição é feito de duas formas, mediante desdobramento do inciso I em alíneas 'a' e 'b', a última reproduzindo o anterior inciso II e dar nova redação ao inciso II, também desdobrado em alíneas 'a' e 'b': 1) se o tempo mínimo para a inatividade com proventos integrais for de trinta anos, vale a mesma regra aplicável às Forças Armadas, isto é, 'pedágio' de dezessete por cento; 2) se o tempo mínimo for diferente de trinta anos, é exigido o mínimo de vinte e cinco anos de atividade de natureza militar. Em ambos os casos esse tempo mínimo é acrescido de quatro meses a cada ano, a partir de 1º de janeiro de 2021, até atingir trinta anos.”

“O percentual de 17%, que é a diferença entre 30 e 35 anos, é aplicável nos entes federativos que exigem o tempo mínimo de 30 anos de serviço para a inatividade. Quanto aos que devem cumprir outro tempo diferente de 30 anos, é exigido o tempo mínimo de vinte e cinco anos de atividade militar, progredindo à razão de quatro meses por ano, durante quinze anos, até atingir trinta por cento.”

“Tal diferenciação de tempo de serviço não existe nas Forças Armadas porque o tempo mínimo atualmente nelas previsto é único, de 30 anos.”

“O tempo diferenciado exige maior parcela de sacrifício daqueles militares hoje beneficiados por tempo menor, além do que significa simetria a regra das Forças Armadas e atende à equalização do tempo exigível tanto de homens quanto de mulheres, prática comum em outros países.”

“Assim, homens e mulheres passam a cumprir o mesmo tempo, considerada a modulação proposta. A equalização do tempo de serviço para homens e mulheres, se por um lado representa sacrifício para as mulheres, por outro constitui oportunidade de ascensão na carreira, visto que o acesso aos postos de comando seria dificultado se adotado tempo de serviço menor.”

“A fundamentação dessa alteração consiste em conferir similaridade de sacrifício aos que

devem cumprir o mínimo de 30 anos de serviço com os que devem cumprir o mínimo de 25 anos de serviço, isto é, o tempo aumenta em 5 anos, para ambos os segmentos. Corresponde ao pedágio explícito de 17% e ao implícito de 20%, respectivamente, ambos necessariamente como atividade militar. É como se fosse a atribuição de ponderação pela metade ao tempo que falta para atingir 35 pelos militares que devem cumprir o mínimo de 25 anos. Assim, em vez de dividir a diferença de 35 para 25 (10) por 25, divide-se 5 por 25, obtendo-se o percentual de 20%. Esse percentual é a diferença entre a exigência mínima de 25 anos atuais e o máximo a ser atingido pelos militares já ingressados nesse regime, ou seja, 30 anos.”

“A semelhança entre os dois regimes é que ambos passam a exigir o mínimo de 25 anos de atividade militar, com aumento progressivo do tempo de acréscimo a cumprir, como tempo de atividade militar, até o limite de 30 anos. A diferença é que para os que estão atualmente sujeitos ao atual regime de 30 anos é permitida a averbação de até 5 anos de tempo de serviço anterior para os que o possuírem.”

“As duas regras de transição propostas estão exemplificadas nos quadros abaixo, em que vislumbramos cenários e simulações faltando um ano e múltiplos de cinco anos:

“1) Tempo mínimo exigido pela legislação estadual: 30 anos; pedágio: 17%. O cálculo é dado pelo módulo da diferença entre 30 e 35 (5 anos), dividido por 30, multiplicado por 100.

Tempo de serviço	Tempo faltante	Pedágio ¹	Tempo total
29	1	0,17 (2 meses)	30 anos e 2 meses
25	5	0,85 (10 meses)	30 anos e 10 meses
20	10	1,7 (1 ano e 8 meses)	31 anos e 8 meses
15	15	2,55 (2 anos e 6 meses)	32 anos e 6 meses
10	20	3,4 (3 anos e 5 meses)	33 anos e 5 meses
5	25	4,25 (4 anos e 3 meses)	34 anos e 3 meses
0	30	5,12 (5 anos)	35 anos

“2) Tempo mínimo de atividade de natureza militar, exigido nesta proposição, com acréscimo de quatro meses a cada ano a partir de 1º de janeiro de 2021:

Tempo de serviço faltante	Ano em que completa 25 anos	Tempo mínimo de atividade de natureza militar	Adicional	Ano de passagem para a inatividade	Tempo total
0	2019	O vigente na UF	-	2019	25 a
Não se aplica	2020	25 a	0	2020	25 a
Não se aplica	2021	25 a	0	2021	25 a
1	2022	25 a	4 m	2022	25 a 4 m
5	2027	25 a	2 a	2029	27 a
10	2032	25 a	3 a 8 m	2035	28 a 8 m
15	2037	25 a	5 a	2042	30 a
20	2042	25 a	5 a	2046	30 a
25	2047	25 a	5 a	2052	30 a

Cotejando-se a intenção do legislador para o art. 24-G, verifica-se que, basicamente, seu teor estabelece a transição da anterior exigência de tempo mínimo para a inatividade remunerada para a nova exigência, equilibrando os tempos de serviço anteriores à mudança legislativa com os novos, e dando simetria entre os tempos de serviço exigidos pelos entes federativos e os militares federais. Além de igualar os tempos de serviço entre homens e mulheres militares.

Desse modo os incisos do art. 24-G, definem as regras de transição (pedágio) a serem cumpridas pelos militares estaduais que não tenham preenchido os requisitos para sua inatividade remunerada a pedido até 31 de dezembro de 2019, da seguinte forma:

a) se a legislação do ente federativo, em 31 de dezembro de 2019, exige 30 (trinta) anos ou menos de serviço para a transferência para inatividade remunerada integral, o militar do estado (homem ou mulher) deverá cumprir o tempo faltante acrescido de 17% (dezessete por cento) sobre ele. Exemplificando: o militar, em 31 de dezembro de 2019, tem 10 (dez) anos de serviço, restando 20 (vinte) anos; ao acrescentar-se os 17% ao tempo remanescente, ele deverá trabalhar 3 (anos), 4 (quatro) meses e 26 (vinte e seis) dias além dos 20 (vinte) restantes.

b) se a legislação do ente federativo, em 31 de dezembro de 2019, exige 35 (trinta e cinco) anos de serviço para a transferência para inatividade remunerada integral, o militar do estado (homem ou mulher) deverá cumprir o tempo faltante necessário para o atingimento daquele total.

Há ainda uma regra mais especial de transição dentro da já demonstrada nos incisos do art. 24-G. Ela está descrita no seu parágrafo único, e refere-se à necessidade do militar que não preencheu os requisitos para sua inatividade remunerada até 31 de dezembro de 2019, contar com, no mínimo, 25 (vinte e cinco) anos de exercício em atividade de natureza militar. Caso ele não tenha esse mínimo temporal, deverá acrescer a cada ano faltante mais 4 (quatro) meses para atingi-lo. Mas, esse acréscimo somente será adotado a partir de 1º de janeiro de 2022, limitado ao total de 5 (cinco) anos.

Para um melhor entendimento do que pretende essa regra especialíssima é necessário termos em mente a distinção de tempo de serviço ou de exercício e de tempo de efetivo serviço ou efetivo exercício. Quando um texto legal se refere a tempo de serviço ou de exercício, ele descreve o tempo total de atividade que um agente público conta para fins de obtenção de um determinado benefício. Por exemplo: para a aposentadoria há necessidade de 35 anos de serviço (contando-se o passado no serviço público e o da iniciativa privada). Contrariamente, quando o texto legal se refere a tempo de efetivo serviço ou efetivo exercício, ele descreve o tempo de atividade passado única e exclusivamente no serviço público. Por exemplo: para a aposentadoria integral há necessidade de, no mínimo, 20 anos de efetivo serviço (compreende apenas o tempo de atividade no serviço público).

As alterações promovidas no DL nº 667, de 1969, pela Lei nº 13.954, de 2019, especificamente no parágrafo único analisado, apresentam três conceitos: “tempo mínimo atualmente exigido”, “tempo de serviço faltante” e “exercício de natureza militar”.

Da transcrição da justificativa do Relator ao referido dispositivo, apresentada acima, depreende-se que a intenção foi colocar os militares estaduais cuja legislação do ente federativo exige 25 anos para a inatividade remunerada, geralmente alcançando as mulheres, para cumprirem, no mínimo, trinta anos de serviço. Equilibrando

o tempo mínimo exigido para a inatividade remunerada integral a pedido para os homens e mulheres já pertencentes às Instituições Militares Estaduais em 31 de dezembro de 2019, e que até esta data não tenham preenchidos os requisitos conforme inteligência do art. 24-F.

Ousando discordar da justificação apresentada pelo Relator, certo é que a redação dada ao parágrafo único do art. 24-G, logo no início de seu teor, informa:

“além do disposto nos incisos I e II do caput deste artigo, o militar deve contar no mínimo 25 (vinte e cinco) anos de exercício de atividade de natureza militar, acrescidos de 4 (quatro meses) a cada ano faltante para atingir o tempo mínimo exigido pela legislação ...”

A expressão “além de” é uma locução adverbial que significa “em adição a algo”; “igualmente” e “também”. Então, trata-se de adição!

Nesse sentido, não obstante a intenção do legislador, a interpretação mais razoável para o conjunto do art. 24-G, já que seus incisos e parágrafo único devem estar em harmonia, reside em computar-se para os fins da inatividade remunerada integral a pedido, não o tempo de serviço total, mas também o tempo de efetivo serviço (atividade de natureza militar).

Assim, no exemplo apresentado na alínea a) deste texto, acima, supondo que dos 10 (dez) anos de serviço do militar estadual, 6 (seis) anos tenham sido prestados em atividade de natureza não militar, ele teria somente 4 (quatro) anos de atividade de natureza militar, os quais somados aos 20 (vinte) restantes, não atingiriam os 25 (vinte e cinco) anos exigidos, obrigando-o a cumprir mais 4 (quatro) meses pelo ano faltante. Mas, como ele já terá de cumprir 3 (anos), 4 (quatro) meses e 26 (vinte e seis) dias para completamento do pedágio, ele somará mais 27 (vinte e sete) anos em atividade de natureza militar, portanto, satisfazendo esse requisito, sem necessidade de se acrescentar os 4 (quatro) meses indicados.

Um outro exemplo, com dados retirados da tabela do Relator, esclarecerá

melhor a presente interpretação. Supondo que o militar tenha 25 (vinte e cinco) anos de serviço, restando 5 (cinco) anos para sua inatividade pela legislação do ente federativo, assim, acrescentando-se 17% o tempo faltante, deve-se somar mais 10 (dez) meses ao tempo mínimo de serviço para a inatividade; portanto, o militar trabalhará 30 (trinta) anos e 10 (dez) meses.

No mesmo exemplo, suponhamos que dos 25 (vinte e cinco) anos de serviço do militar, 7 (sete) anos tenham sido decorridos em atividade de natureza não militar (tempo de serviço); restando 18 (dezoito) anos de atividade de natureza militar que, somados aos cinco ainda devidos, totalizam 23 (vinte e três) anos, indicando faltarem 2 (dois) anos de atividade militar. Assim, pela regra do parágrafo único, deve-se acrescentar mais 8 (oito) meses de tempo de serviço de natureza militar, resultando num total a ser prestado de 31 (trinta e um) anos e 6 (seis) meses para a obtenção do direito à inatividade remunerada integral a pedido.

Referido parágrafo único ainda estabelece que esse acréscimo de tempo não pode exceder a 5 (cinco) anos. Significando que o somatório entre o acréscimo de 17% e o de 4 meses por ano faltante de tempo de exercício de natureza militar não poderá exceder a cinco anos, caso contrário o militar estadual trabalhará mais de 35 (trinta e cinco) anos para sua inatividade remunerada a pedido, o que quebraria a simetria com a nova sistemática estabelecida.

Por fim, o art. 26 do DL nº 667, de 1969, possibilitou ao ente federativo que assim o desejar, transferir a data para a efetivação das contagens de tempo de serviço para a transição às novas regras previdenciárias de 31 de dezembro de 2019, para até 31 de dezembro de 2021. Significando que o ente federativo pode, dentro deste limite temporal, definir uma outra data, a fim de ajustar situações de tempo dos efetivos de suas Instituições Militares. Uma vez adotada data diversa, todos os cálculos de transição deverão levar em conta essa nova data limite.

4.6. SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL (ART. 24-E)

No ano de 1998, quando as EC nº 18 e 19 fizeram a reforma administrativa, separando servidores públicos dos militares federais e estaduais, em face da distinção de regimes jurídicos a que cada uma dessas classes de agentes públicos estavam sujeitos, também foi promulgada a EC nº 20, que efetuou uma reforma previdenciária e, decorrente dela, promulgou-se a Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispôs sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

A partir dessa legislação, Estados e Municípios deveriam organizar suas previdências segundo as novas regras gerais estabelecidas. No entanto, não foi exigida a unificação das entidades gestoras no âmbito do ente federativo. Desse modo, no caso de São Paulo, tínhamos uma entidade gestora da previdência dos militares, uma entidade gestora da previdência dos agentes públicos do Poder Judiciário, outra entidade gestora para os agentes públicos do Poder Legislativo e, assim, tantas quantas entidades gestoras fossem admissíveis. Cabendo a elas adequarem suas normas de funcionamento e gestão às regras da Lei 9.717, de 1998.

Em 2003, com a promulgação da EC nº 41, os Estados e Municípios tiveram de adequar os diversos regimes previdenciários à apenas uma entidade gestora do respectivo Regime Próprio de Previdência, unificando a gestão de todos os demais sistemas, quer fosse do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário. No entanto, a emenda constitucional trouxe, na redação do § 20 do art. 40, a possibilidade de os Estados terem duas entidades gestoras de Regime Próprio de Previdência: uma para o servidor público e outra para os militares estaduais. Lembrando que as disposições do art. 40, nunca alcançaram os militares federais.

No caso do Estado de São Paulo, após árduas negociações entre Poder Executivo e demais Poderes e entre estes e as entidades representativas de classes dos servidores e dos militares, promulgou-se em 2007, a Lei Complementar nº 1.010, que dispõe sobre a criação da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM. Com isso, optou-se pela criação de uma única entidade gestora com duas diretorias distintas: uma para os servidores públicos e outra para os militares.

Com essa solução a Caixa Beneficente da Polícia Militar do Estado de São Paulo, até então a entidade gestora da previdência dos militares estaduais, teve reduzidas suas atribuições, restando-lhe somente a gestão da assistência à saúde dos beneficiários dos policiais militares e a assistência jurídica aos titulares.

Na época, as notícias que chegavam ao Estado Maior da Polícia Militar do Estado de São Paulo davam conta que alguns Estados adotavam a mesma medida e outros estabeleciam duas entidades gestoras distintas.

A Emenda Constitucional nº 103, de 2019, retirou do art. 40 da Constituição Federal a única referência às regras previdenciárias aplicáveis aos militares estaduais, qual seja o disposto no § 20, nada mais falando nesse dispositivo sobre a existência de uma entidade gestora da previdência dos militares estaduais.

No entanto, como inicialmente vimos, a EC em tela remeteu para a União estabelecer as regras gerais de previdência dos militares estaduais. E, nesse sentido, em simetria ao que foi feito para os militares federais, o art. 24-E determinou para os militares estaduais a existência de um “Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, cabendo a cada ente federativo, por lei específica, estabelecer seu modelo de gestão, podendo prever outros direitos como

saúde e assistência, bem como, a respectiva forma de custeio.

O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, assim como o também previsto para os militares federais, encontra embasamento constitucional no art. 194, da Constituição Federal:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

O que se busca, então, é uma entidade militar que congregue a gestão de medidas protetivas aos militares nos campos da saúde, previdência e assistência social, tal qual foi estabelecido no dispositivo constitucional transcrito e aplicável a todos os cidadãos brasileiros.

A disposição do art. 24-E consagra a existência de única entidade gestora de previdência dos militares estaduais, autônoma em relação aos servidores públicos. O que é confirmado pela leitura do parágrafo único do mesmo artigo, que veda a aplicação ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados da legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Esse Sistema poderá também gerir as questões de saúde desses militares e de seus beneficiários, bem como outros temas assistenciais, devendo ter o cuidado de prever o custeio desses direitos, os quais não podem ser financiados pelas contribuições ao regime de previdência e pensão.

Além da inatividade remunerada militar e da pensão quais outros tipos de benefícios compreendem o Sistema de Proteção Social dos militares federais? A resposta deve ser encontrada nas disposições do art. 50 do Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880, de 1980):

“Art. 50. São direitos dos militares:

I -

I-A. - a proteção social, nos termos do art. 50-A desta Lei; (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)

.....

IV - nas condições ou nas limitações impostas por legislação e regulamentação específicas, os seguintes: (Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019)

.....

e) a assistência médico-hospitalar para si e seus dependentes, assim entendida como o conjunto de atividades relacionadas com a prevenção, conservação ou recuperação da saúde, abrangendo serviços profissionais médicos, farmacêuticos e odontológicos, bem como o fornecimento, a aplicação de meios e os cuidados e demais atos médicos e paramédicos necessários;

f) o funeral para si e seus dependentes, constituindo-se no conjunto de medidas tomadas pelo Estado, quando solicitado, desde o óbito até o sepultamento condigno;

.....

s) outros direitos previstos em leis específicas.

.....

Art. 50-A. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas.”

(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)
(Grifamos)

Com a presente transcrição fica evidenciado que o Sistema de Proteção Social dos militares estaduais deverá abranger medidas que garantam, além da inatividade remunerada e pensões, assistência à saúde, auxílio funeral e outros benefícios sociais necessários à garantia de uma perfeita prestação de serviços por parte desses agentes públicos. Os quais, com a certeza de que estarão, juntamente com seus familiares, amparados pelo Estado, poderão desenvolver plenamente suas atividades profissionais.

Como o sistema de proteção social deverá prever medidas de proteção à saúde e, conforme o mandamento do art. 24-E, também sua forma de custeio, pode-se afirmar que a cobrança de assistência médica devida, no caso do Estado de São Paulo, pelos militares para atendimento de seus dependentes, hoje questionada judicialmente quanto à sua legalidade, passa a ter respaldo legal nesse novo conjunto jurídico.

Até a edição de lei específica que regule a criação e o funcionamento desse Sistema de Proteção Social, não há

impedimentos de se aplicarem à sua gestão as regras contidas na Lei federal nº 9.717, de 1998, mesmo porque ela era aplicável aos militares quando ainda era admitida a existência de vários regimes previdenciários e todos eles deveriam seguir tais regras para uma gestão segura. É certo que tais princípios podem ser adotados na legislação a ser editada.

4.7. ESPECIFICIDADE E RECIPROCIDADE (ARTS. 24-D, 24-H E 24-J)

Os artigos 24-D e 24-H do DL nº 667, de 1969, visam garantir, em linhas gerais, a simetria de direitos e garantias previdenciárias entre os militares federais e os militares estaduais. Isto porque, as características de administração de cada uma das instituições militares estaduais podem ter diferenças entre si e delas com as instituições militares federais.

Por isso os dispositivos indicados tratam da possibilidade de lei específica do ente federativo dispor, tomando por base as regras gerais estabelecidas nos artigos 24-A, 24-B, 24-C e 24-F, sobre outros aspectos relacionados à inatividade e pensão militar dos militares estaduais e beneficiários, vedada a ampliação de direitos e garantias, e assegurando os direitos de inativação daqueles que preencheram os requisitos para a inatividade remunerada até 31 de dezembro de 2019. Bem como garantindo que, a cada alteração nas regras previdenciárias dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de previdências dos militares estaduais sejam ajustadas, vedando-se a instituição de disposições divergentes que afetem a inatividade ou pensão militar.

Outros aspectos relacionados à inatividade e pensão militar dizem respeito a certas nuances administrativas que indicarão o momento de um militar estadual ingressar

na inatividade remunerada ou não. Nesse sentido, temos a figura das licenças: períodos de afastamento temporário do militar de suas atividades, remunerados ou não, para o exercício de algum tipo de atividade relacionada ou não ao serviço policial-militar, para estudos ou para tratar de outro assunto de interesse particular; para cuidar de pessoa da família enferma; para cuidar de sua própria saúde, em face de lesão ou doença adquirida em decorrência do serviço ou não etc.

Conforme o ente federativo, a legislação específica indica períodos de licença distintos. Em São Paulo, a licença para tratar de interesse particular não é remunerada e não supera 2 (dois) anos ao longo de todo o tempo de serviço, qualquer que seja o motivo. No Rio de Janeiro, o afastamento do militar para tratar de interesse particular também é de 2 (dois) anos, concedido a partir do quinto ano de serviço e pode ser concedido a cada 10 (dez) anos de serviço³.

Nos exemplos acima tratamos de um período de licença no qual o militar está totalmente afastado de suas atividades remuneradas militares. Nesse caso, se ele não tiver exercido alguma atividade laborativa privada para poder computar esse tempo como de serviço, ele não será computável para efeito algum. O tempo de licença será computável se recolhendo o INSS como autônomo.

Contrariamente, a licença para tratar de sua própria saúde, em face de lesão ou doença adquirida em decorrência do serviço, é remunerada e, no Estado de São Paulo, está limitada a 2 (dois) anos, no qual não havendo recuperação do militar para o pleno exercício de suas atividades, ele será transferido compulsoriamente para a inatividade remunerada.

Outra nuance que varia entre a administração de um Estado e outro é a Quota Compulsória. Trata-se de um número

³ Lei nº 443, de 1º de julho de 1981; dispõe sobre o Estatuto dos policiais-militares do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências
Art. 66 - A licença para tratar de interesse particular é a autorização para afastamento total do serviço,

concedida ao policial militar com mais de 05 (cinco) anos de efetivo serviço, que a requeira com aquela finalidade, e somente poderá ser requerida a cada 10 (dez) anos da primeira concessão. (redação dada pela Lei 7714/2017).

obtido a partir da aplicação de uma fração sobre o número de vagas existentes e preenchidas do último posto de cada quadro de uma instituição militar, visando a fluidez da respectiva carreira.

Obtido esse número, é verificado se no ano anterior foram abertas vagas superiores ou inferiores a ele. Se as vagas abertas foram inferiores, aplica-se a Quota Compulsória sobre os ocupantes mais idosos ou de maior tempo no serviço ou no posto, transferindo-os compulsoriamente para a inatividade remunerada.

Em São Paulo, para aplicação dessa quota, exigia-se que o tempo mínimo de serviço do ocupante do último posto fosse 30 (trinta) anos. No Rio de Janeiro, exige-se 28 (vinte e oito) anos.

No contexto da contagem de tempo para a inatividade remunerada, as alterações promovidas no DL nº 667, de 1969, não se esqueceram de garantir a reciprocidade da contagem dos tempos de serviço prestados nos regimes de previdência existentes. Desse modo, o art. 24-J garante que o tempo de serviço militar, o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou o prestado em regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins da inatividade militar ou aposentadoria, sendo devida a compensação financeira entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição dos demais regimes.

Isso significa que um servidor público ao ingressar no serviço militar estadual poderá contar o tempo trabalhado anteriormente para os fins de sua inatividade remunerada militar e a entidade gestora daquele regime próprio compensará financeiramente a parcela que lhe cabe na composição da remuneração da inatividade desse militar. E, contrário-senso, o mesmo raciocínio é válido, caso um militar estadual saia das fileiras de sua Instituição e ingresse no serviço público ou na iniciativa privada. A entidade gestora da previdência militar deverá compensar sua parcela na composição dos proventos da aposentadoria desse servidor/trabalhador.

A previsão da reciprocidade na contagem de tempo para a inatividade remunerada do militar estadual foi um excesso de zelo do legislador, uma vez que essa disposição está prevista no § 9º do art. 201, da Constituição Federal desde 1998, sendo mantida nas reformas subsequentes e, agora, reforçada para os militares em face das alterações promovidas na CF pela EC nº 103, de 2019, que acrescentou o seguinte § 9º-A ao art. 201:

“§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.”

A título de anotação, a contagem recíproca não é uma inovação dessa legislação.

Para o tempo de serviço público, no Estado de São Paulo, por exemplo, ela é feita desde 1968, conforme disposto no artigo 76, da Lei nº 10.261, de 28 de outubro (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado), cujo teor dispõe que *“o tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado à União, Estados, Municípios e autarquias em geral, será contado singelamente para todos os fins.”*

Do mesmo modo, os demais entes federativos (União, Estados e Municípios) adotavam similar medida. Restava a questão da contagem do tempo prestado à iniciativa privada por parte dos servidores públicos.

No ano de 1975, o governo federal sancionou a Lei federal nº 6.226, de 14 de julho, a qual dispôs sobre a contagem recíproca do tempo de serviço público federal e o da iniciativa privada, para os fins de aposentadoria, proporcionando somente aos servidores federais a contagem de tempo de serviço prestado à iniciativa privada para a sua aposentadoria pública.

Para os demais servidores (estaduais e municipais) a autorização para essa reciprocidade de tempo veio apenas em 1980,

quando a Lei federal nº 6.684, de 1º de dezembro, estendeu àqueles agentes públicos a contagem recíproca de tempo de serviço para aposentadoria, de que trata a Lei nº 6.226, de 1975.

Tal garantia, no tocante à reciprocidade entre os tempos de serviço público, foi elevada a mandamento constitucional no art. 40, § 9º, da Constituição Federal, em seu texto original de 05 de outubro de 1988, e mantida nas reformas previdenciárias subsequentes.

A reciprocidade entre o tempo de serviço público e o tempo de serviço na iniciativa privada foi elevada à condição de mandamento constitucional apenas em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro, e, mantida nas reformas previdenciárias subsequentes.

4.8. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES CIVIS PELO INATIVO E MILITAR TEMPORÁRIO (ART. 24-I)

As alterações no DL nº 667, de 1969, por meio do novo art. 24-I, trazem duas inovações no sistema jurídico do ente federativo estadual no tocante aos seus militares, o qual por meio de lei específica poderá estabelecer:

a) regras que permitam ao militar da reserva remunerada exercer atividades civis em qualquer órgão do ente federativo, mediante pagamento de adicional, não incorporável, não contabilizável para revisão de benefício de inatividade, não servindo de base para cálculo de outros benefícios ou vantagens e nem integrando a base de contribuição militar;

b) requisitos para o ingresso de militares temporários, mediante processo seletivo, com prazo máximo de permanência de 8 (oito) anos no serviço ativo, observado o máximo de 50% (cinquenta por cento) do efetivo do respectivo posto ou graduação.

O exercício de funções em órgãos públicos civis por parte de militares da inatividade remunerada não é novidade no ente federativo, uma vez que os mandamentos constitucionais permitem a

livre nomeação e exoneração em cargos em comissão.

Depreende-se que a intenção do legislador foi:

a) deixar claro que o militar da reserva pode assumir cargos em órgãos públicos civis do ente federativo. Isto porque, sendo o militar da reserva, poderá ser convocado ao serviço ativo a qualquer tempo, enquanto mantenha-se nessa condição. O que não ocorrerá com o militar reformado, o qual não mais poderá ser convocado para o serviço ativo.

b) deixar claro que a remuneração para o exercício dessa atividade civil não será computável para fins de revisão de sua remuneração na inatividade remunerada ou para concessão de quaisquer outros benefícios ou vantagens militares e, nem tampouco, poderá ser objeto de incidência do desconto previdenciário militar.

O ingresso de militares temporários nos quadros da Instituição Militar Estadual é uma providência legislativa muito bem-vinda, uma vez que possibilita ao ente federativo a captação de recursos humanos especializados em determinadas atividades administrativas e logísticas sem a necessidade de desenvolver cursos de formação ou aperfeiçoamento específicos que demandam despesas que podem ser direcionadas para as atividades operacionais, além de permitir a alocação dos efetivos administrativos para as atividades operacionais, substituindo-os pelos militares temporários. Melhorando, por certo, a prestação dos serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública e de bombeiros, missões constitucionais precípuas das instituições militares estaduais brasileiras.

Durante o tempo de serviço desses militares temporários são assegurados os benefícios por invalidez permanente e pensão militar, mediante o devido recolhimento da contribuição previdenciária militar, como também a contagem recíproca do tempo prestado na instituição militar para fins de

aposentadoria no Regime Geral de Previdência ou em outro regime próprio.

5. CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e a Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, promoveram alterações substanciais no regime jurídico previdenciário e assistencial dos militares estaduais, o que demandará algumas ações dos Comandos das Instituições Militares Estaduais, em harmonia com o respectivo Poder Executivo:

1) necessidade de alteração ou criação de legislação estadual que contemple as alterações promovidas por essa novel reforma previdenciária (alcançando, em especial, as regras de inatividade e de proteção social);

2) estabelecimento ou restabelecimento de entidade gestora do Sistema de Proteção Social do Militares Estaduais, *própria e distinta* da existente para os servidores públicos. Competindo-lhe a gestão de *todas* as atividades previstas para esse mister na legislação federal (previdência, assistência à saúde; auxílio-funeral e outros benefícios já existentes nas legislações específicas do ente federativo para esses agentes públicos);

3) participar ativamente dos trabalhos de elaboração da legislação federal que definirá os termos e os limites que, a partir de 1º de janeiro de 2025, permitirão aos Estados, alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição previdenciária dos militares estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 48°. ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Atlas, 2020.

_____. **Lei nº 3.765**, de 4 de maio de 1960.

_____. **Decreto-Lei nº 667**, de 2 de julho de 1969.

_____. **Lei nº 6.226**, de 14 de julho de 1975.

_____. **Lei nº 6.684**, de 1º de dezembro de 1980.

_____. **Lei nº 6.880**, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares).

_____. **Lei Federal nº 9.717**, de 27 de novembro de 1998.

_____. **Lei nº 13.954**, de 16 de dezembro de 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

_____. **Elementos de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DUARTE, Antônio Pereira. **Direito administrativo militar**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

FERRAZ JUNIOR, Tercio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1991.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARCHI, Regina. **O princípio da simetria e a sua relação com o federalismo**. Disponível em: <http://www.saraivajur.com.br/previewPrint.cfm>. > Acesso em 26 mar. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MIGUEL, Jorge. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 1989.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PAUPÉRIO, A. Machado. **Introdução ao estudo do direito**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 443**, de 1º de julho de 1981.

SÃO PAULO. Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968.

_____. Lei Complementar nº 1.010, de 2007.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SOARES, Ailton et al. **Direitos e vantagens dos policiais militares do Estado de São Paulo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. et al. **Legislação policial militar anotada**: constituição federal e normas federais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. et al. **Legislação policial militar anotada**: constituição estadual e normas estaduais de organização e efetivos da Polícia Militar do Estado de São Paulo. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Benedicto Celso de. **A polícia militar na Constituição**. São Paulo: Leud, 1986.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

THE NEW SOCIAL SECURITY OF THE STATE MILITARY: first impressions in face of Constitutional Amendment no. 103, 2019 and Federal Law no. 13,954, of december 16, 2019

ABSTRACT: The recent social security reform enacted in November 2019, through Constitutional Amendment N°. 103, brought, once again, changes in the national social security system, affecting both the social security system for private initiative workers and public servants and, especially that of the military. Since 1993, the Brazilian government has periodically promoted social security reforms with the aim of adjusting the income and expenses of the different regimes to guarantee their perpetuity and a minimum income security for their beneficiaries. The new social security reform made a significant change in the state military's social security system, making it, in its general rules, equivalent to the federal military's social security system, leaving to the federal states the regulation of the particularities of the exercise of the activity in the respective federative entity. This work will summarize social security reforms since 1993, specifically with regard to the military, federal and state; and, it will analyze, point by point, the general social security rules that will now be applied to these public agents.

Keywords: Social security system. Social Security. Military. Constitutional. Social Protection System. Social Security Reform. States. Military Police. Military Firefighters.