

# O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES NO BRASIL

Roger Nardys de Vasconcellos<sup>1</sup>

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Dos regimes de previdência social. 3 Do sistema constitucional de proteção social dos militares no Brasil. 4 Das normas infraconstitucionais que dispõem sobre previdência complementar e do exame de compatibilidade com o sistema de proteção social dos militares. 5 Considerações finais. 6 Referências.

**RESUMO:** O presente artigo tem por escopo analisar se o regime de previdência complementar, inserido no artigo 40 da Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, é compatível com o sistema de proteção social dos militares (federais ou estaduais). A hipótese sustentada é a de que o texto constitucional assenta um conjunto de princípios e regras que estabelecem direitos e sujeições especiais aos militares, considerando as especificidades da profissão militar e a necessidade de uma tutela qualificada no serviço público prestado, de modo que esse sistema de proteção deve ser observado pela União, Estados e Distrito Federal quando implementarem regras sobre previdência social. Os modelos de previdência complementar vigentes foram examinados e verificou-se que alguns Estados não observaram os parâmetros constitucionais, igualando os militares estaduais aos servidores públicos (civis). A pesquisa é aplicada, exploratório-descritivo-explicativa, qualitativa, de levantamento, jurisprudencial e bibliográfica, utilizando do método dedutivo. Conclui-se que são inconstitucionais as Leis Estaduais que inserem os militares no regime de previdência complementar dos servidores públicos.

**Palavras Chave:** Regime Próprio de Previdência. Regime de Previdência Complementar. Sistema de Proteção Social dos Militares.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze whether the supplementary pension scheme, inserted in article 40 of the Constitution by Constitutional Amendment nº 20, of 12/15/1998, is compatible with the social protection system of the military (federal or state). The sustained hypothesis is that the constitutional text is based on a set of principles and rules that establish special rights and subjections to the military, considering the specificities of the military profession and the need for a qualified guardianship in the public service provided, so that this system of should be observed by the Federal Government and by the States and Federal District when implementing social security rules. The current private pension models were examined and it was found that some States did not observe the constitutional parameters, matching the state military to civil servants. The research is applied, exploratory-descriptive-explanatory, qualitative, survey, jurisprudential and bibliographical, using the deductive method. It is concluded that the State Laws that insert the military in the supplementary pension scheme for public servants are unconstitutional.

**Keywords:** Private Pension Scheme. Complementary Pension Scheme. System of Social Protection of the Military.

---

<sup>1</sup>Oficial Militar Estadual do Rio Grande do Sul. Especialista em Processo Civil e em Direito Militar. Coordenador da Assessoria Jurídica e Legislativa da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado como requisito de conclusão do Curso Avançado de Administração Policial Militar, sob a orientação metodológica do Me. Maj QOEM Roberto dos Santos Donato e de conteúdo do Dr. Cel PMSP Elias Miler da Silva. E-mail: rogervasconcellos@gmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

A questão previdenciária tem ocupado a pauta política e legislativa como tema nacional de destaque, especialmente sob o argumento governamental de que o modelo adotado é financeiramente insustentável, constituindo-se em um dos fatores causais da atual crise econômica brasileira. A manutenção do sistema previdenciário sustentável é um dos maiores desafios que se impõe ao Estado brasileiro neste momento.<sup>2</sup>

A concepção de previdência assentada no texto originário da Constituição Federal (CF/88) estabelecia dois regimes previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ambos de caráter público. O primeiro, inserto no artigo 201 e seguintes da CF/88, abrangendo a generalidade dos trabalhadores regidos pela Consolidação da Leis do Trabalho e por profissionais liberais, e o segundo, constante no artigo 40 da CF/88, aplicado em cada esfera da federação, relativamente aos servidores públicos titulares de cargo efetivo ou vitalício.

Ao longo das últimas duas décadas, esses dois regimes vêm sofrendo sucessivas transformações, implementadas especialmente pela Emendas Constitucionais nº 20, de 15/12/1998, nº 41, de 19/12/2003 e nº 47, de 5/7/2005, que acarretaram significativa ruptura no modelo adotado pelo constituinte originário, em mudanças tendentes à convergência e unificação das regras dos dois regimes.<sup>3</sup>

No âmbito das reformas previdenciárias, ao par de estabelecer o caráter contributivo, a idade mínima, de extinguir o direito à integralidade e à paridade no RPPS, dentre outras mudanças, o constituinte derivado criou o instituto do Regime de Previdência Complementar (RPC), que permite aos entes federados adotarem, no âmbito do RPPS, o limite máximo dos benefícios (teto) do RGPS<sup>4</sup> como parâmetro para os proventos de aposentadoria e pensão.

Nesse contexto, a categoria profissional dos militares não possui enquadramento constitucional no RGPS nem no RPPS, e por conseguinte, também não lhes são aplicáveis as regras do RPC, porquanto não são trabalhadores privados e sequer considerados servidores públicos. Desta forma, é impróprio o termo “previdência dos militares”, pois o que existe para

---

<sup>2</sup> Informação disponível em <http://www.previdencia.gov.br/reforma>. Acesso em 7 Jun 2017.

<sup>3</sup> Diversos países da América Latina reformaram seu sistema de previdência entre 1981 e 2004, de regra influenciados pelo Banco Mundial, dentre eles: Argentina (1994), Bolívia (1998), Chile (1981), El Salvador (1997), México (1997), Peru (1992), Uruguai (1996), Colômbia (1993), Costa Rica (2000), Nicarágua (2000), Equador (2001) e República Dominicana (2003).

<sup>4</sup> Portaria nº 8 do Ministério da Fazenda, publicada no Diário Oficial da União de 16/1/2017, estabelece o limite máximo do salário benefício (teto do RGPS) em R\$ 5.531,31.

os militares, estaduais e federais, é um Sistema Constitucional de Proteção Social, que advém do texto constitucional originário e se afirmou ao longo das precitadas reformas, como veremos diante.

A existência do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) exsurge diretamente - mas não exclusivamente - da exegese dos artigos 42 e 142 da CF, que estabelecem um regime constitucional específico para esses especiais servidores da pátria, em concordância prática com os diversos dispositivos que regulam a profissão militar em âmbito constitucional. Nesses dispositivos não há remissão de aplicabilidade dos parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da CF/88, que versam sobre o precitado Regime de Previdência Complementar.

Contextualizado o pressuposto jurídico-constitucional que fundamenta a pesquisa, o presente estudo tem por objeto analisar os Regimes de Previdência Complementar já instituídos pelos Entes Federados, exceto Municípios, e avaliar se foram observados os parâmetros constitucionais do Sistema de Proteção Social dos Militares, adotando a seguinte questão-problema: O Regime de Previdência Complementar é compatível com o Sistema de Proteção Social dos Militares Federais e Estaduais?

O artigo retende, como objetivos específicos, descrever os Regimes Próprio e Geral de Previdência adotados no Brasil e a evolução decorrente das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005; analisar o regime de previdência complementar constante nos parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal; examinar os parâmetros constitucionais do Sistema de Proteção Social dos militares e seus reflexos; e avaliar se as legislações federais e estaduais que instituíram o Regime de Previdência Complementar observaram os parâmetros constitucionais aplicáveis aos militares.

Ao refletir sobre a abrangência do Regime de Previdência Complementar no modelo constitucional de proteção social dos militares, que está na pauta do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, a presente pesquisa demonstra sua atualidade e relevância, oferecendo uma orientação segura sobre os parâmetros legislativos.

O objeto de estudo não é a universalidade do RGPS ou mesmo do RPPS, tão pouco aprofundar as mudanças insertas na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287<sup>5</sup>, de 5/12/2016, em tramitação no Congresso Nacional e na iminência de alterar as referidas regras,

---

<sup>5</sup> Para um maior esclarecimento vide: Scherer, Clóvis PEC 287: A minimização da Previdência Pública/ Clóvis Scherer... [et al]. Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017 40p. (Nota Técnica 168).

mas sim a eventual inserção dos militares, especialmente os estaduais, no bojo das leis que criam os Regime de Previdência Complementar nos Estados.

A experiência profissional do pesquisador vivida em relação ao fenômeno, na condição de Diretor Jurídico da Federação Nacional dos Oficiais Militares Estaduais - FENEME<sup>6</sup>, no terceiro mandato desde 2010, viabilizou a troca de experiências em âmbito nacional, inclusive no Congresso Nacional, permitindo valorar o tema como relevante, oportuno e conveniente.

O problema a ser estudado tem a possibilidade de contribuir com o desdobramento de diversas legislações em construção nos Estados, que versam sobre o Regime de Previdência Complementar e carecem de uma delimitação segura acerca da posição jurídica dos militares frente a esse instituto. Sendo que a investigação dos modelos de Regime de Previdência Complementar em vigor no Brasil, exceto nos Municípios, e o tratamento jurídico despendido aos militares compõe o aspecto inovador da pesquisa.

A pesquisa, quanto a sua natureza, pode ser classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimento aplicado à solução concreta de um problema. No tocante à forma de abordagem é qualitativa, pois busca a relação entre o contexto constitucional acerca do sistema de proteção dos militares e a realidade normativa instalada no âmbito dos regimes de previdência complementar, em análises que não ficam adstritas a números. Quanto aos seus objetivos é exploratório-descritivo-explicativa, pois implica no levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial, utilizando do método dedutivo.

A pesquisa se desenvolve na legislação pátria, abrangendo as legislações federal e estaduais, bem como na doutrina e jurisprudência disponíveis sobre o RPPS e RPC. As possíveis contribuições teóricas revestem-se no fato de empregar a doutrina e a jurisprudência existentes no campo específico da pesquisa, no qual existe pouco acervo.

Destarte, o tema é sobremodo atual, posto que o próprio Estado do Rio Grande do Sul enfrentou recentemente o debate acerca da extensão do precitado Regime de Previdência Complementar, sendo instituído por meio da Lei Estadual nº 14.750<sup>7</sup>, de 16/10/2015, cujo primeiro esboço incluía, sem distinção de regras, os militares estaduais.

Pela extensão e complexidade da matéria, o presente artigo não tem a pretensão de esgotar, mas propor a reflexão e oferecer uma análise fundamentada sobre o tema.

---

<sup>6</sup> <http://www.feneme.org.br/>

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/LegislaçãoEstadual.aspx>

## 2 DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social está incluída entre os denominados “Direitos Sociais”, ao lado de um extenso rol que abrange a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a assistência, dentre outros (CF/88, art. 6º). Convém lembrar que os direitos sociais, considerados pela doutrina como direitos de segunda geração (dimensão), são aqueles que exigem do poder público uma prestação, sendo insuficiente a omissão do Estado em praticar atos lesivos a esfera de direitos humanos (direitos de primeira geração), passando a promover e salvaguardar situações de direitos humanos relacionadas a uma vida digna<sup>8</sup>.

O Estado, nessa concepção, deve assegurar e garantir a igualdade entre as pessoas, e por isso esses direitos também são denominados de direitos de igualdade, posto que “animados pelo propósito de reduzir material e concretamente as desigualdades sociais e econômicas até então existentes, que debilitavam a dignidade humana”<sup>9</sup>.

No Brasil, o direito social à previdência foi agrupado com o direito à saúde e à assistência para formar o que o constituinte originário denominou de “Seguridade Social”, que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade”, destinados a assegurar os referidos direitos (CF/88, art. 194), que será financiado “por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, bem como de contribuições sociais (CF/88, art. 195).

A Seguridade Social, portanto, abrange os três programas sociais de maior relevância para que se possa alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos (CF/88, art. 3º), objetivos fundamentais da República, são eles: a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

Os recursos para o custeio desse sistema de Seguridade Social (proteção social) são provenientes de receitas reservadas (blindadas) pelo constituinte para garantir a viabilidade e autonomia financeira do sistema como um todo, com registro de que a Previdência Social é o único programa de proteção exclusiva daqueles que para ela contribuem. Dessa forma, levando em consideração que as contribuições sociais em sentido amplo não são as únicas fontes da Previdência para pagamentos de benefícios, o anunciado déficit previdenciário não

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. P. 32.

<sup>9</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012, p. 623.

pode desconsiderar as receitas arrecadas para garantir a seguridade social como um todo. Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), o débito existente vem de outro lugar e a Seguridade é quem paga a conta, sendo o suposto rombo da Previdência usado para justificar a restrição de direitos previdenciários.<sup>10</sup>

No Brasil, o sistema previdenciário é dotado de dois regimes básicos de previdência: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS); e de dois regimes complementares de previdência: o fechado do RPPS (público - RPC) e o fechado ou aberto do RGPS (privado).<sup>11</sup> O constituinte distinguiu o RGPS (CF/88, art. 201 e §§), que abrange os trabalhadores em geral e empregados públicos, do RPPS (CF/88, art. 40 e §§), afeto aos servidores públicos civis estatutários (com situações especiais previstas nos §§ 4º e 5º do art. 40 da CF/88) e titulares de cargos vitalícios (CF/88, art. 93, VI; art. 129, § 4º e art. 73, § 3º).

Os temas Seguridade Pública, Regime Geral de Previdência Social e Regime Privado de Previdência Complementar<sup>12</sup> foram mencionados apenas para contextualizar e permitir a delimitação do objeto de estudo, posto que não afetam diretamente a análise a que se propõe o artigo, que está situada dentro do RPPS e nas leis que instituem o Regime de Previdência Complementar (RPC), nos termos dos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da CF/88.

Esse esclarecimento é fundamental para saber que a Previdência Social, enquanto parte integrante da Seguridade Social, está relacionada com o RGPS e não com o RPPS. Contudo, caso o Ente público não possua RPPS estruturado, os servidores ficam vinculados ao RGPS. A própria Lei Federal nº 8.212, de 24/7/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, em seu art. 13 determina, nos mesmos termos do art. 201, § 5º, da CF/88, que, havendo regime próprio de previdência social (CF, art. 149, § único - atual § 1º) excluem-se os servidores públicos com vínculo efetivo do RGPS.

Neste sentido, destaca-se o seguinte excerto do Supremo Tribunal Federal (STF), *in verbis*:

O regime previdenciário próprio exclui o servidor municipal do regime geral da previdência social. Todavia, é necessário que o regime próprio preveja a implementação de sistema de custeio, a fim de que haja pleno funcionamento, não

<sup>10</sup> Disponível em <http://fundacaoanfip.org.br/site/2016/06/a-dru-e-o-falso-deficit-da-previdencia-social>.

<sup>11</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 21. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 33-35.

<sup>12</sup> Regulamentado pela Lei Complementar nº 109, de 29/5/2001, art. 1º O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observado o disposto nesta Lei Complementar.

sendo suficiente a simples concessão de benefícios previdenciários. De acordo com a Constituição, nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (art. 195, parágrafo único, da CF/88). Esse princípio é aplicável aos sistemas de previdência instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 149, parágrafo único, da CF/88). Caso contrário, haveria apenas previsão legal de regime próprio sem implementação, o que não afastaria a aplicabilidade do regime geral de previdência social.<sup>13</sup> (grifo no original)

Uma vez instituído o RPPS nos Entes Federados, devidamente estruturado e com fonte de custeio, é possível criar o RPC, por lei específica, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, com benefício exclusivamente na modalidade de contribuição definida. A instituição do RPC permite a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a fixação do limite de suas aposentadorias e pensões ao limite máximo pago pelo RGPS.<sup>14</sup>

Essa concepção ora difundida de limitar os proventos de aposentadoria e pensão do RPPS ao teto do RGPS, permitindo aos servidores a “contratação/adesão” ao plano complementar de benefícios, principal característica do RPC, era absolutamente inconcebível diante do texto constitucional originário. Daí a relevância de entender a evolução histórica desse instituto, que foi sendo gradativamente moldado e preparado pelas alterações constitucionais das Emendas nº 20/1998, nº 41/2003 e EC nº 47/2005, conforme se passa a expor.

O regime previdenciário do servidor público (federal, estadual e municipal), constante na redação originária do art. 40 da CF/88, possuía natureza solidária e distributiva, tornando-se eminentemente contributivo a partir da Emenda Constitucional 20/98, que erigiu o equilíbrio financeiro e atuarial à condição de princípio básico do sistema, conforme delimitado no seguinte excerto do Supremo Tribunal Federal, *in litteris*:

Os termos originais da Constituição de 1988 desenhavam um sistema previdencial de teor solidário e distributivo, no qual a comprovação de ‘tempo de serviço’, sem limite de idade, era uma das condições do direito ao benefício, sem nenhuma referência à questão de proporcionalidade, ou de equilíbrio atuarial, entre o volume de recursos e o valor das contribuições desembolsadas pelo servidor na ativa e o dos proventos da aposentadoria. Seu cunho solidário e distributivo vinha sobretudo de os trabalhadores em atividade subsidiarem, em certa medida, os benefícios dos inativos. O sistema padeceu substancial alteração com a Emenda Constitucional nº 20/98, que lhe introduziu feito contributivo, baseado, já não no “tempo de serviço”, mas no tempo de contribuição, “observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” (art. 40, in fine, da Constituição da República, com a redação da EC 20/98). E a Emenda Constitucional nº 41/2003 instaurou regime previdencial nitidamente solidário e contributivo, mediante a previsão explícita de tributação dos inativos,

<sup>13</sup> RE 590.714, Rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, DJe 26.8.2009 – grifos no original. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 11 Jun 2017.

<sup>14</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2011. p. 984-5.

“observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.<sup>15</sup> (grifo no original)

O modelo originário, portanto, exigia apenas tempo de serviço dos servidores públicos, independente de contribuição ou idade mínima, apesar de se aposentarem com vencimentos integrais, implementadas certas condições. Essa lógica começou a ser modificada com a promulgação da Emenda Constitucional 3/1993, que fixou a obrigatoriedade de contribuição (regime contributivo) para os servidores públicos federais ativos, embora não tenha regulamentado a alíquota de contribuição<sup>16</sup>.

No RGPS não é exigível idade mínima para a aquisição do direito de aposentadoria por tempo de contribuição, embora incida o fator previdenciário, constante na Lei nº 8.213<sup>17</sup>, de 24/07/91, que leva em consideração a expectativa de sobrevida no momento da concessão do benefício, o que reduz conduz, na maioria das vezes, a significativa redução do valor. Cabe o registro de que conceitos como o direito à integralidade dos proventos com a última remuneração ou ainda paridade entre os aposentados e os trabalhadores em exercício jamais tiveram guarida no âmbito do RGPS.

Ao tempo da Constituição originária, portanto, o servidor público era dotado de um modelo solidário e distributivo, que considerava apenas o tempo de serviço como requisito para a concessão do benefício de aposentadoria voluntária, com integralidade e paridade, independentemente de contribuição, tempo no cargo, tempo no serviço público ou mesmo idade.

Posteriormente, a EC nº 20/1998 consignou no *caput* do art. 40 que o RPPS passava a ser o contributivo e deveria observar o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme segue:

CF/88, art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

---

<sup>15</sup> ADI 3.105, Redator para o acórdão o Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 18.2.2005 - grifos do original. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 11 Jun 2017.

<sup>16</sup> EC 03/1993, insere o § 6º no art. 40 com a seguinte redação: § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

<sup>17</sup> Art. 29 (...)§ 7º O fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei. § 8º Para efeito do disposto no § 7º, a expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria será obtida a partir da tábua completa de mortalidade construída pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos.



O requisito de tempo de serviço para a aquisição da aposentadoria integral nos Regimes Próprios de Previdência, que passou para “tempo de contribuição”, mas a EC nº 20/98 manteve a integralidade e a paridade nos §§ 3º e 8º do art. 40, *in verbis*:

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

(...)

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

A pensão do deixada pelo servidor público também era integral, pois a redação do § 7º do art. 40 assegurava “que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.”

Outra mudança relevante da EC nº 20/1998 foi a combinação de tempo de contribuição com idade mínima, além de tempo mínimo no serviço público e no cargo, para fins de aposentadoria voluntária, conforme regra do inc. III do § 1º do art. 40, abaixo descrito:

Art. 40 (...)

§ 1º (...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Cabe destaque, ainda, que a partir da EC nº 20/1998, com a nova redação do §2º do art. 40, o valor dos proventos de aposentadoria não mais poderiam exceder o valor da remuneração do servidor no cargo efetivo, impedindo a incorporação de vantagens não inerentes a remuneração no cargo efetivo.

Contudo, a alteração mais relevante para o presente exame é a inserção no âmbito no RPPS, que está assentado no art. 40 da CF/88, do Regime de Previdência Complementar, mediante a inclusão dos §§ 14 a 16, com a seguinte redação:

Art. 40 (...)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo**, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões

a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (g.n.)

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar."

Com a EC nº 41/2003 são implementadas as mudanças constitucionais remanescentes no RPPS e no RGPS que a EC nº 20/1998 não contemplou. Como resultante dessa reforma, podemos citar o fim da integralidade e da paridade entre servidores ativos e inativos (com regras de transição), a fixação do abono de permanência e a contribuição previdenciária para os servidores inativos e pensionistas.

O cálculo dos proventos de aposentadoria passa a considerar o histórico contributivo do servidor, sem qualquer relação direta com a última e atual remuneração no cargo efetivo, criando-se o critério de cálculo pela média aritmética simples, cujo resultado é limitado à remuneração do servidor no cargo efetivo. Assim, se o resultado da média for inferior à remuneração do cargo efetivo, esse será o valor dos proventos, mas se o resultado da média for superior à remuneração do cargo efetivo, embora incomum, os proventos serão limitados a remuneração do cargo efetivo. Considerando que os proventos se descolam da remuneração do cargo, a paridade deu lugar ao reajuste na forma da lei, não mais na mesma data e no mesmo índice de correção da remuneração dos servidores em atividade.

O cálculo dos proventos foi regulado pela Lei Federal nº 10.887, de 18/06/2004, que estabeleceu:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição**, se posterior àquela competência. (g.n.)

Já a Emenda Constitucional 47/2005, denominada PEC paralela, introduziu algumas modificações no art. 40 da CF/88, especialmente no tocante ao § 4º, que estabeleceu a possibilidade, mediante Lei Complementar (LC), de serem adotados requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria no RPPS nos casos de servidores (I)

portadores de deficiência; (II) que exerçam atividades de risco e (III) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Além disso, alterou algumas regras de transição dispostas no corpo das EC nº 20/1998 e nº 41/2003, preenchidos os requisitos nela estabelecidos.

Ao cabo dessa breve incursão, para finalizar esse capítulo, podemos citar as Emendas Constitucionais nº 70, de 29/03/2012, e nº 88, de 07/05/2015, por tratarem do RPPS, assegurando integralidade e paridade em caso de aposentadoria por invalidez e aumentando para 75 anos a idade aposentadoria compulsória (vide LC 152, de 03/12/2015).

Feita a contextualização do RPPS e o contexto das reformas no art. 40 da CF/88, com destaque ao RPC, o capítulo que segue demonstrará que tais dispositivos são inaplicáveis aos militares.

### **3 DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES NO BRASIL.**

O denominado Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), previsto nos artigos 40, § 20; 42, § 1º, c/c 142, § 3º, X, da CF/88, aplicável aos militares estaduais e federais de carreira, não se coaduna com nenhum dos modelos previdenciários referidos no capítulo anterior, ao ponto de poder-se considerar impróprio falar em regime previdenciário dos militares. Segundo IBRAHIM (2015)<sup>18</sup>, “estes simplesmente seguem à inatividade remunerada, custeada integralmente pelo Tesouro, sem perder a condição de militar”.

O texto originário do artigo 42 da CF/88<sup>19</sup> já contemplava, em apartado dos servidores públicos, o tratamento jurídico diferenciado da profissão militar, em nível federal (Exército, Marinha e Aeronáutica) e estadual (Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militar).

Mesmo sendo retirados topograficamente da seção II (Dos Servidores Públicos) do capítulo VII (Da Administração Pública) do título III da CF/88, que contempla o art. 40 (RPPS e RPC), considerando que por força da EC n. 18/98 estão na seção III (Dos Militares dos Estados e do Distrito Federal), há equivocado entendimento de alguns autores em qualificar os militares no contexto dos servidores públicos.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.* p. 33.

<sup>19</sup> “São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares”.

<sup>20</sup> NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão. **Breves comentários a Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 490: “(...) os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares são servidores públicos na acepção atual da expressão”.

A matriz constitucional do Sistema de Proteção Social dos Militares, que inclui a matéria “previdência”, estabelece reserva de lei federal ou estadual específica de cada Ente para dispor sobre critérios de ingresso, limites de idade, estabilidade, condições de transferência para inatividade (reserva e reforma), direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e outras situações especiais. Segundo CUNHA JÚNIOR (2011)<sup>21</sup>, os militares (estaduais) estão submetidos a regime especial definido por lei estadual específica.

O tratamento específico determinado pela Constituição aos militares possibilita que sejam aplicadas regras relativas aos demais servidores públicos somente quando haja previsão expressa, ou seja, subsidiariamente, pois como visto, são regidos por estatuto próprio, de forma que a observância dos preceitos constitucionais do regime jurídico dos militares pela legislação infraconstitucional é requisito de validade desta, pois a Constituição é o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico (FERREIRA FILHO, 2005)<sup>22</sup>.

Segundo CANOTILHO (2000)<sup>23</sup>, nem todo o ordenamento jurídico é regido diretamente pela Constituição, mas quando há norma direta, que emana do texto constitucional, sua observância é obrigatória e determinará se a lei infraconstitucional é ou não compatível com a Constituição.

Mesmo após as profundas reformas previdenciárias promovidas em âmbito constitucional pelas Emendas Constitucionais n. 20/98, n. 41/03 e n. 47/05, conforme exposto o capítulo anterior, a natureza do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) – Federais e Estaduais – não restou afetada. Pelo contrário, o constituinte reformador reafirmou a condição constitucional específica, como se depreende, dentre outras, da exceção constante no § 20 do art. 40 da CF/88 (acrescentado pela EC n. 41/03), que veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, “ressalvando o disposto no art. 142, § 3º, X”.

Conforme IBRAHIN (2015)<sup>24</sup>, a redação conferida ao § 20 do art. 40 da Carta Constitucional pela EC nº 41/03 tem por objetivo vedar às Unidades Federadas a criação de mais de um RPPS, constitucionalizando o que já estava previsto na Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, evitando a proliferação de regimes próprios de previdência em um mesmo ente federativo, mesmo entre os Poderes, pois todos terão regime único. Como única exceção “é

<sup>21</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit. p. 987.

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 20.

<sup>23</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000. p. 246.

<sup>24</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Op. cit. p. 779.

feita ressalva expressa ao art. 142, § 3º, X, da Constituição, que trata do regime dos militares”, cabendo à lei dispor sobre a transferência do militar à inatividade, considerando as peculiaridades da profissão. Segundo o autor, “Por simetria, aplica-se o mesmo aos militares da União”.

Inegável que os servidores públicos civis foram fortemente afetados pelas reformas previdenciárias, mas também inegável que o regime jurídico-constitucional dos militares restou incólume. As únicas alterações no regime dos Militares Federais, por exemplo, se deram com a edição da Medida Provisória n. 2.131/2000, que aumentou a denominada pensão militar de cerca de 1% da remuneração ou provento para 7,5% daqueles valores (art. 27)<sup>25</sup>, retirou o direito de receber a remuneração correspondente ao posto superior na inatividade e extinguiu (para os novos militares) a pensão da filha solteira (regulamentada pela Lei n. 3.765, de 4/5/1960), permitido aos atuais a opção por manter o direito de deixar a pensão para as filhas mediante desconto adicional de contribuição de 1,5% da remuneração ou provento.

Portanto, restaram resguardados temas como paridade, integralidade de proventos de inatividade e de pensões, tempo especial de serviço independentemente de idade mínima, entre outros, que são regulados em âmbito federal em normas infraconstitucionais que integram o regime jurídico próprio dos Militares Federais, normas que respeitam o sistema constitucional e não fazem qualquer menção a salário de contribuição ou mesmo regime geral de previdência social, porquanto inaplicáveis tanto aos Militares Federais quanto aos Militares Estaduais.

Segundo IBRAHIM (2015)<sup>26</sup>, o fundamento constitucional dos regimes próprios de servidores está no art. 40 da Constituição, enquanto dos militares (federais) é previsto no art. 142, X, da Constituição, nos termos da Lei Federal nº 6.880/80, com as alterações da Lei nº 10.416/02 e MP 2.215-10/01.

Não há, portanto, incidência das regras do RGPS ou mesmo do RPPS no regime jurídico-constitucional dos Militares Federais, o que deve ser seguido para os Militares Estaduais em razão da necessária simetria constitucional das carreiras militares. Por analogia,

---

<sup>25</sup> MP 2215-10, art. 27: A Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, passa a vigorar com as seguintes alterações:  
"Art. 1º São contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento, todos os militares das Forças Armadas.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto no caput deste artigo: [...]

"Art. 3º-A. A contribuição para a pensão militar incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade.

Parágrafo único. A alíquota de contribuição para a pensão militar é de sete e meio por cento." (NR)

<sup>26</sup> IBRAHI, Fábio Zambitte. *Op. cit.* p. 33.

se não há significativas distinções entre as carreiras da Magistratura Federal e a Estadual, com maior razão as instituições responsáveis pela proteção e defesa interna (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) e externa (Forças Armadas), baseadas na hierarquia e na disciplina, devem guardar correlação orgânica.

A Constituição Federal emprega mais de 80 vezes a palavra militar, estabelecendo uma verdadeira rede de dispositivos constitucionais dos quais se depreende a necessidade de simetria de tratamento jurídico entre as carreiras militares – em âmbito federal e estadual –, e que servem como pressuposto normativo do SPSM, conforme segue:

a) No tocante ao regime disciplinar dos militares assim dispõe o art. 5º, inc. 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.” Esse dispositivo objetiva assegurar o pronto acatamento das ordens no âmbito militar e manter a correção dos atos, salvaguardando o serviço público.

b) No que concerne ao alistamento eleitoral, assim dispõe o 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.” Essa redação impõe ao militar sua exoneração sem qualquer benefício ao ser eleito quando contar com menos de 10 anos de serviço.

c) Para estabelecer os parâmetros legislativos aos Estados-membros, mantendo a uniformidade federativa das forças militares, cumpre a União legislar privativamente, na forma do art. 22, inc. XXI, sobre: “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.” A norma recepcionada como norma geral é o Decreto-Lei nº 667/1969.

d) A competência privativa do Chefe do Poder Executivo à iniciativa de Lei para dispor sobre “militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva”, na forma do art. 61, § 1º, II, “f”, princípio constitucional extensível.

e) Quanto à submissão à jurisdição militar, assim estabelece o art. 124 que: “À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares definidos em lei”, ressalvadas as

respectivas competências. Além das normas penais e processuais penais comuns, os militares são submetidos ao Código Penal Militar e ao Código de Processo Penal Militar.

f) No que tange à limitação de impetração de ações “habeas corpus”, dispõe o art. 142, § 2º, que: “Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares.” Isso em razão do princípio constitucional da hierarquia e da disciplina que vigora para as Corporações.

g) Em relação às prerrogativas, direitos e deveres da patente e ao uso de uniformes, reza o art. 142, § 3º, I: “as patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são conferidas pelo Presidente da República e asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos e postos militares e, juntamente com os demais membros, o uso dos uniformes das Forças Armadas.”

h) Quanto à impossibilidade de retorno à carreira quando da posse em outro cargo, refere o art. 142, § 3º, II, que “o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva, nos termos da lei.”

i) A transferência para reserva quando da permanência na condição de agregado por tempo superior a dois anos, na forma do art. 142, § 3º, III: “o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei.”

j) A vedação expressa aos militares da ativa de sindicalização, greve e filiação a partidos políticos (art. 142, § 3º, IV e IV);

k) A necessidade de julgamento por Tribunal para a perda do posto do Oficial, na dicção do art. 142, § 3º, VI: “o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;”

l) O recrudescimento dos efeitos da condenação penal, pois o julgamento de indignidade ocorrerá, necessariamente, nos casos do “oficial condenado na justiça comum ou militar à pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado”. A indignidade e a perda do posto e mesmo da graduação poderão ocorrer ainda que o militar tenha passado à inatividade, sujeitando-o a perda dos proventos de inatividade.

m) Rol limitado de direitos trabalhistas constantes no art. 7º, que pelo art. 142, § 3º, VIII, são: “aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV [...]”, referindo-se ao 13º salário, salário família, férias, licença à gestante, licença paternidade e assistência aos filhos em creches e pré-escolas. Excluem-se os seguintes direitos trabalhistas constantes no art. 7º: seguro desemprego, fundo de garantia, remuneração do trabalho noturno superior ao diurno, participação nos lucros, duração do trabalho normal não superior a 8 horas, horas extraordinárias, repouso remunerado preferencialmente aos domingos, aviso prévio, adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas, reconhecimento de convenções ou acordos coletivos de trabalho, seguros contra acidentes de trabalho.

n) No capítulo da Administração pública, o art. 142, § 3º, VIII, indica que se aplicam aos militares os incisos XI, XIII, XIV e XV do art. 37, que se referem à remuneração por subsídio e teto, a vedação de vinculações remuneratórias, vedação da cumulatividade de vantagens e a irredutibilidade de subsídio ou vencimentos.

o) No art. 8º do ADCT, quando do estabelecimento das regras de anistia, restou consignado a necessidade de que sejam: “Respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos”.

Percebe-se de forma cristalina nesse extenso rol de dispositivos comuns às carreiras militares (Federais e Estaduais), que a Constituição busca distinguir as carreiras militares dos demais servidores públicos e, mais ainda, visa à integração – resguardadas as atribuições constitucionais de cada órgão – nos casos de calamidade pública, guerra, grave perturbação da ordem, garantia dos poderes constitucionais e da própria constituição, tanto que o § 5º do art. 144 estabelece que as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares “são forças auxiliares e reserva do Exército”. Isso somente é possível se respeitada a simetria constitucional da profissão militar.

Corroborando o acima exposto a decisão exarada pela Suprema Corte por ocasião do julgamento da ADI 1540/MS<sup>27</sup>, em que restou indicada a necessidade de simetria entre a legislação militar estadual com o Estatuto dos Militares das Forças Armadas – Lei Federal 6.880/80 – em harmonia com os próprios preceitos constitucionais comuns às carreiras, conforme se depreende da ementa, *verbis*:

---

<sup>27</sup> ADI 1540, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/06/1997, DJ 16-11-2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 11 Jun 2017.



(...) 1. A regulamentação das promoções dos policiais-militares é tratada em leis que dispõem sobre normas gerais de organização das polícias-militares, as quais, por sua vez, estão sob reserva de lei federal (CF, art. 22, XXI). O Estado-membro pode legislar sobre a matéria desde que de forma similar ao que dispuser a lei federal; no caso, esta proíbe a concessão do especial privilégio impugnado (art. 24 do Decreto-lei nº 667/69 e art. 62 do Estatuto dos Militares - Lei nº 6.880/80).

Nesse julgamento vem a lume a necessidade de reserva de lei federal para dispor sobre normas gerais, na forma do inc. XXI do art. 22 da CF/88, entre as quais inclusas as questões em matéria previdenciária. Não podem existir distorções legislativas entre os militares federais e estaduais ao ponto de comprometer a unicidade de tratamento tão exaustivamente assentada nos inúmeros dispositivos constitucionais destacados.

Partindo desse exame de compatibilidade vertical da legislação estadual que versa sobre os militares estaduais que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, apreciando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70010738607, conferiu aos membros da Brigada Militar (Polícia Militar) do Estado o reconhecimento de que são agentes militares distintos dos servidores públicos, entendimento este corroborado em sede de decisão final, por maioria absoluta dos membros do órgão especial daquele sodalício<sup>28</sup>.

Na mesma esteira a manifestação do Procurador Geral da República no Parecer nº 3.337/CF, proferido nos autos da Suspensão de Segurança - SS nº 2.410-8/260-RS, que tramitou no Supremo Tribunal Federal.<sup>29</sup>

A exigência de lei estadual específica, portanto, deve respeitar além das regras Constitucionais, as normas gerais infraconstitucionais editadas pela União na forma do inc. XXI do art. 22, de maneira que a legislação dos Estados-membros materialmente reconheça as peculiaridades da profissão militar ao dispor sobre a questão previdenciária, em simetria com os demais direitos, prerrogativas e sujeições a que estão submetidos os Militares Federais<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> ADIN 70010738607, despacho do presidente do TJRS, Dês. Osvaldo Stefanello: Importante mencionar, a fim de esclarecer a solução da controvérsia posta sob exame, que até a Emenda Constitucional de nº 18/98 os militares eram considerados servidores públicos. Entretanto, a partir da vigência dessa Emenda ficaram eles excluídos desta categoria, sendo-lhes aplicáveis, tão somente, as normas referentes aos servidores públicos quando existente previsão expressa nesse sentido. Daí, concluir-se que, os servidores militares dos Estados, compreendidos os integrantes da Brigada Militar e do Copo de Bombeiros, possuem regime jurídico próprio não estando vinculados ao regime dos servidores civis.

<sup>29</sup> SS nº 2.410-8/260-RS: (...) 8. Singela leitura do teor conferido à Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 18, de 6 de fevereiro de 1998, não deixa dúvidas acerca da distinção impressa aos servidores públicos civis em referência aos militares. (...) 11. Não há como se argumentar que se possa, de maneira, conjunta, ditar regras a ambos os regimes jurídicos (civil e militar, ao mesmo tempo). Isso porque, pelas peculiaridades que marcam cada uma das esferas, a Constituição Federal explicitamente afastou os dois âmbitos.

<sup>30</sup> A questão acerca da necessidade de lei monotemática que respeite os parâmetros constitucionais é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.154-Pará, tendo por objetivo a declaração de inconstitucionalidade da Lei Local que incluiu os militares estaduais no regime de previdência dois servidores públicos estaduais.

A própria concepção aristotélica de igualdade implica em tratar com desigualdade os desiguais, dentro do escopo de que a interpretação constitucional não pode ser aos pedaços, em tiras<sup>31</sup>. Desse modo, não pode o intérprete da Constituição pinçar o que entende que seja passível de aplicação aos militares em termos previdenciários, pois o constituinte determina as regras que são e as que não são aplicáveis taxativamente.

Segundo TAVARES (2010)<sup>32</sup>, o Direito é mais que um ordenamento, é um sistema de normas que não tolera contradições, devendo ser considerado “como conjunto coeso e coerente”, de modo que cabe ao intérprete partir desse pressuposto da unidade do direito, adequando, sempre que necessário, “as normas infraconstitucionais ao conteúdo específico da Constituição. Daí decorre, inclusive, a denominada interpretação conforme a Constituição, uma das mais relevantes orientações interpretativas”.

Sustenta-se que os militares – estaduais e federais – não estão inseridos nos dispositivos do art. 40 da CF/88, que estabelecem as regras previdenciárias do RPPS, e muito menos do regime de previdência complementar (§§ 14 a 16 do art. 40), porquanto mesmo após as alterações constitucionais pelas Emendas 20/1998, 41/2003 e 47/2005, os dispositivos do rol que compõem o sistema de proteção social dos militares sofreram alterações afirmativas, ou seja, no sentido da inaplicabilidade do RPPS aos militares, e assim fez expressamente o constituinte derivado.

Passaremos a expor os seguintes argumentos que corroboram a afirmação acima, de que SPSM foi reafirmado pelas reformas e que os militares estaduais não são abrangidos pelas regras do RPPS dispostas no art. 40 da CF/88, senão vejamos:

Primeiro argumento: A EC n. 20/98 alterou o § 1º do art. 42, que trata especificamente dos militares dos estados, dispondo que: “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.” Essa alteração reafirmou o disposto no “caput” do art. 42, que permaneceu inalterado, mantendo os militares estaduais como seção específica (Seção III), fora da seção dos servidores públicos (Seção II), com expressa remissão do único dispositivo do art. 40

---

<sup>31</sup> “Não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços”. (ADI 3.916, j 03/02/10, Relator Ministro Eros Grau, com fundamento em suas obras: Ensaio e discurso sobre interpretação/aplicação do direito, 5ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009, PP. 44 e 131-32; e A ordem econômica na Constituição de 1988, 13ª Ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 164)

<sup>32</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8º ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 101.

aplicável aos militares estaduais, referindo-se a contagem recíproca de tempo de contribuição prevista no § 9º.

Segundo argumento: A EC n. 41/03 alterou novamente a Seção III (dos Militares Estaduais), desta vez para dar a seguinte redação ao § 2º do art. 42: “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.” Mais uma vez restou reafirmada a redação do “caput” e agora também do § 1º (dada pela EC nº 18/1998). Passou-se a exigir “lei específica” para tratar do tema da pensão militar, numa demonstração inequívoca de que a legislação infraconstitucional deve atender as peculiaridades da profissão militar, aplicáveis tanto aos militares estaduais ativos e inativos, quanto aos seus pensionistas.

Terceiro argumento: A EC n. 41/03 consignou na própria Seção II (dos Servidores Públicos), a exclusão dos militares do RPPS, consoante se depreende da não inclusão (supressão expressa) dos militares no “caput” do art. 40, que dispõe ser aplicável o RPPS “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações”.

Quarto argumento: A EC n. 41/03 incluiu o § 20 no art. 40, com a seguinte redação: “Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X”. Demonstrou aqui o constituinte derivado a absoluta exclusão dos militares do RPPS, pois define que somente pode existir um RPPS e uma unidade gestora por ente federado, à exceção do SPSM.

Quinto argumento: EC n. 41/03 deu nova redação aos §§ 7º e 8º do art. 40, que asseguravam a pensão integral e a paridade dos proventos, respectivamente. Com a nova redação, acabou a integralidade das pensões e a paridade foi substituída pelo princípio da garantia do valor real. Esses dois direitos, extintos para os servidores públicos, eram aplicáveis aos militares por força do inc. IX do art. 142. Como o constituinte derivado não desejava aplicar a novel redação aos militares, revogou o inc. IX do art. 142, permitindo que a integralidade e a paridade permanecessem dentro do SPSM. Essa revogação demonstra de forma inequívoca que não se aplicam as normas do art. 40 e §§ aos militares, sem embargo da harmonização constitucional dos regimes.

Corroborar tal assertiva o Parecer do professor IVES GANDRA (2005)<sup>33</sup> intitulado Regime Geral dos Servidores Públicos e Especial dos Militares – imposição constitucional para adoção de regime próprio aos militares estaduais – inteligência dos artigos 40, 20, 42 e 142, 3º, X, do texto supremo, com a seguinte conclusão, *in litteris*:

(...) Respondo, pois, às três questões formuladas pela consulente que a) impõe a Constituição Federal a instituição de dois regimes jurídicos, no que concerne aos servidores públicos, distintos para a Previdência, um para os servidores em geral e outro para militares estaduais, por força do art. 40, § 20, 42 e parágrafos e 142 § 3º inciso X da lei suprema. b) não se trata de uma faculdade, mas de um poder-dever, podendo o Estado que não elaborar a lei do regime distinto, ser acionado e poder ser declarada a inconstitucionalidade por omissão do governo que não instituiu o duplo regime para os servidores em geral e para os militares em especial. c) a Lei n. 452/74, que instituiu a Caixa Beneficente da Polícia Militar, foi recepcionada pela Constituição de 1988, tendo sido *ex abundantia* reiterada a recepção pela E.C. n. 41/03.

O sustentado SPSM reconhece a existência das condições especiais comuns na vida laboral desses agentes do Estado, entre as quais, exemplificativamente, cita-se que penhoram a própria vida na defesa do cidadão; estão submetidos a rígidos códigos disciplinares e sob a égide de legislação penal militar e processual penal militar especial, essenciais ao controle da Força; cumprem rotina de trabalho com alto grau de letalidade; expõem-se a diuturno risco à vida, à saúde e à integridade física, tanto na função de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, quanto na função de combate a incêndios, resgate e salvamento, inclusive em locais insalubres e hostis; sujeitam-se a escalas de serviço com variações de horários, não raro sem perceber adicional noturno ou hora extraordinária; são impedidos de sindicalização e greve; são mobilizáveis ao serviço ativo em determinadas condições; mesmo na reserva estão sujeitos ao cumprimento do decoro e ética profissional, sob pena de indignidade; possuem dedicação exclusiva à profissão; podem ser transferidos constantemente para melhor atender ao interesse público; têm o dever legal de agir na defesa social, ainda que fora do serviço; podem perder o posto e a graduação mesmo na reserva, com conseqüente perda de proventos; são compulsados à reserva ao completarem determinada idade que incompatibiliza ao pleno e seguro exercício funcional (LAZZARINE, 2005)<sup>34</sup>; com o registro de que os reflexos dessa profissão não estão circunscritos à pessoa do profissional, pois também repercutem de forma direta e intensa em todo o seu núcleo familiar.

<sup>33</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regime geral dos servidores públicos e especial dos militares: imposição constitucional para adoção de regime próprio aos militares estaduais : inteligência dos artigos 40, 20, 42 e 142, 3º, inciso X, do texto supremo: parecer. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 44, p. 307-338, set./dez. 2005. Disponível em: [http://www.ite.edu.br/ripe/ripe\\_arquivos/ripe44.pdf](http://www.ite.edu.br/ripe/ripe_arquivos/ripe44.pdf). Acesso em: 1 out. 2008.

<sup>34</sup> LAZZARINI, Alvaro. **Regime próprio de previdência para os militares estaduais**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 902, 22 dez. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7658>>. Acesso em: 7 maio 2017.

Nesse sentido, extrai-se do parecer prolatado nos autos do TC 034.660/2014-3, da lavra do Dr. SÉRGIO DA SILVA MENDES, Secretário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União que apreciou a questão financeira do SPSM relativo às Forças Armadas, extensivo aos Estados, a seguinte conclusão:

(...) Tudo a confirmar o reconhecimento da sociedade e a devida contrapartida por saber que suas Forças Armadas estão prontas a defender a Pátria, inclusive com a própria vida de seus integrantes. Reconhece o pesado ônus que carregam, tais como passar dias em extenuantes treinamentos, embrenhados em florestas e com alimentação limitada, para aprender como sobreviver em condições extremas. Retribui aqueles que vão para batalhões isolados em fronteiras, em especial no Norte do país, com o risco presente de contrair doenças como malária e febre amarela. Aprecia os que passam dias isolados em alto mar, negando-lhes o convívio com a família. Compensa os que não possuem os mesmos direitos que os trabalhadores da iniciativa privada e do setor público. Dedicam seus impostos (que não possuem destinação específica), aos que mudam constantemente de sede, impedindo-lhes de fixar raízes, como é dado a quaisquer outros cidadãos. E a família dos militares a tudo isso suporta. É por isso que o “ser” do Militar contamina o próprio conceito de família, formando o indivisível conceito de “família militar”. Daí as pensões também operarem como uma retribuição ao sacrifício.<sup>35</sup>

Nessa esteira o entendimento IVES GANDRA (2005)<sup>36</sup>, para quem somente se aplica aos militares dos Estados o contido em seu § 9º, que trata da contagem recíproca de tempo de contribuição federal, estadual ou municipal, ratificando o entendimento de que nada além disso se aplicaria aos militares dos Estados, cabendo, como já afirmado, a uma lei específica estadual dispor sobre o regime próprio de sua previdência social e não uma lei federal estabelecendo regras gerais, e na mesma esteira o entendimento aos militares das Forças Armadas, vez que, para eles, nada mais do art. 40 lhes é aplicável, em face da revogação do inciso IX do § 3º do art. 142, efetivada pela EC. n. 41/03.

Como corolário lógico do SPSM, caso fosse a intenção do constituinte uma única unidade gestora do regime de previdência, tanto para os militares quanto para os servidores públicos, as regras dos §§ 14 a 16 do art. 40 (RPC) seriam estendidas aos militares, o que não ocorre, pois o próprio art. 42 definiu que do art. 40 somente se aplicam aos militares estaduais as disposições do seu § 9º, e para os militares federais, nenhum dos §§ do art. 40.

Ao cabo desse capítulo, podemos concluir que a Constituição estabelece uma rede de dispositivos que regem a profissão militar em sua esfera federal e estadual (princípio da simetria), determinando de forma direta e explícita quais dispositivos lhes são aplicáveis, dentre os quais não se encontram os que estabelecem o Regime de Previdência Complementar.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/spsm/node/13>. Acesso em: 7 maio 2017.

<sup>36</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Op. cit.*

#### **4. DAS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE DISPÕEM SOBRE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E DO EXAME DE COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES.**

Com suporte no referencial teórico, passa-se ao enfrentamento da legislação existente sobre os Regimes de Previdência Complementar na União, Estados e Distrito Federal, avaliando se o SPSM foi preservado em cada caso concreto. Registra-se que os mais de 2000 (dois mil) RPPS existentes nos Municípios<sup>37</sup> não são relevantes ao objeto estudado, porquanto a profissão militar não existe em âmbito municipal, à semelhança da magistratura.

Antes de avançar, cabe relembrar a regra constante no § 20 do art. 40 da CF/88<sup>38</sup>, no sentido de que somente é possível um RPPS em cada Ente Federado, com uma única unidade gestora, tendo como única exceção – expressa – o SPSM.

Isso posto, vamos abordar a legislação da União, dos Estados e do Distrito Federal, exclusivamente no tocante a existência de regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal e a forma com que o SPSM foi tratado em cada caso.

No âmbito da União foi a Lei nº 12.618, de 30/4/2012, que instituiu o RPC e fixou o limite máximo do RGPS (art. 3º) para a concessão de aposentadorias e pensões abrangendo os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive para os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União. A legislação **não inclui os militares federais**, que seguem regidos pelo SPSM, assentado nas normas constitucionais precitadas e especialmente na Lei 6.880/1980, que é o Estatuto dos Militares da Forças Armadas.

Os seguintes Estados-membros (ainda) não instituíram RPC: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins. Esses 13 (treze) Estados estão sendo impulsionados à instituição do RPC em face da Lei Complementar nº 159, de 19/5/2017, que institui o regime de recuperação fiscal dos Estados e estabelece as medidas que devem ser adotadas como condição da repactuação, dentre elas o RPC<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/estatisticas-rpps>. Acesso em 10Jun2017.

<sup>38</sup> § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, **ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.** (g.n.)

O RPC foi instituído para o pessoal ocupante de cargo de provimento efetivo ou vitalício, no âmbito do Poder Executivo, de suas autarquias e fundações, do Poder Legislativo, bem como do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Tribunais de Contas do Estado, incluindo os respectivos membros, que vierem a ingressar no serviço público estadual a partir da vigência do regime de previdência complementar, **excluindo os militares**, em 8 (oito) Estados: - Ceará: Lei Complementar nº 123, de 16/9/2013<sup>40</sup>; - Goiás: Lei nº 19.179, de 29/12/2015; - Minas Gerais: Lei Complementar nº 132, de 7/1/2014; - Pernambuco: Lei Complementar nº 257, de 19/12/2013; - Piauí: Lei nº 6.764, de 14/1/2016; - Rio de Janeiro: Lei nº 6.243, de 21/5/2012. - Rio Grande do Sul: Lei Complementar nº 14.750, de 15/10/2015; e - São Paulo: Lei nº 14.653, de 22/12/2011.

Na mesma esteira, o Governo do Distrito Federal encaminhou à Câmara Legislativa o PLC 19/2015, que prevê a instituição da previdência complementar, **exceto aos militares** do Distrito Federal (art. 1º, § 2º).

De forma diversa, contrariando a tese até aqui exposta, por desconhecimento do SPSM ou entendimento equivocado da extensão dos §§ 14 a 16 do art. 40 da CF/88, verificou-se em 5 (cinco) Estados a existência de RPC **incluindo os militares** junto com os servidores públicos (civis), consoante segue: - Bahia: Lei nº 13.222, de 12/1/2015; - Espírito Santo: Lei Complementar nº 711, de 2/9/2013; - Paraná: Lei 18.372, de 16/12/2014; - Rondônia: Lei 3.270, de 5/12/2013; e - Santa Catarina: Lei Complementar nº 661, de 2/12/2015.

Como exposto no Capítulo 2, o Regime de Previdência Complementar foi instituído no âmbito do Regime Próprio de Previdência (aplicável aos servidores públicos), por meio da EC nº 20/98, que foi a mesma EC que alterou o § 1º do art. 42, que trata especificamente dos militares dos estados, dispondo que: “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”.

A redação do precitado inc. X do § 3º do art. 142 da CF/88 é que define ser matéria estatutária das Forças Militares os seguintes temas:

Art. 142 (...)

---

<sup>39</sup> Art. 2º, V - a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal;

<sup>40</sup> Essa legislação possui uma metodologia confusa, pois dispõe sobre os militares estaduais no bojo da Previdência Complementar, mas os exclui de sua aplicabilidade, ao menos neste momento.

§ 3 (...)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

A literatura nacional que enfrenta diretamente a temática da inaplicabilidade do RPC aos Militares é escassa, razão pela qual é relevante destacar as conclusões de TEZA, em artigo que enfrenta a inclusão dos militares estaduais de Santa Catarina no RPC:

Como vimos nos dispositivos constitucionais e legais apresentados, o executivo do Estado pode apresentar projetos estabelecendo as condições de passagem do militar para a reserva remunerada ou reforma, contudo deverá fazê-lo em legislação “específica” e respeitando as condições especialíssimas a que o militar é submetido em toda a sua vida na atividade e inatividade. Ele, o militar permanecerá eternamente ligado a instituição militar, tanto que, diferente do civil, pertencerá em seus quadros até sua morte, carregando “nas costas” além dos direitos e prerrogativas os seus DEVERES, incluindo o de obediência hierárquica e sujeição a reconvocação, algo que jamais ocorre com os demais agentes públicos.

O Governo do Estado quando pretende tratar os militares de maneira igualitária aos civis descumpra flagrantemente a lei e a Constituição Federal, e neste sentido, ainda bem que existe primeiramente o legislativo, que espero corrija tal distorção, e após as instâncias do judiciário para restabelecer o ordenamento constitucional e legal em vigor, impedindo tal afronta.<sup>41</sup>

A jurisprudência ainda não enfrentou a questão acerca da (in)constitucionalidade das normas que instituem o RPC de forma unitária, abrangendo servidores públicos e militares estaduais, de modo não há nenhuma segurança jurídica nos modelos adotados nas Leis Estaduais nº 13.222/2015 (Bahia), nº 711/2013 (Espírito Santo), nº 18.372/2014 (Paraná), nº 3.270/2013 (Rondônia) e nº 661/2015 (Santa Catarina).

Os 13 Estados que ainda não instituíram seus RPC devem atentar para o conteúdo explicitado no presente artigo, bem como para a tendência da Corte Suprema ao tratar do tema militares, respeitando o precitado SPSM, expressa nos seguintes arestos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MILITAR. TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA REMUNERADA. INTERPRETAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 53/90. 1. Cabe à lei estadual, nos termos da norma constitucional do art. 142, § 3º, X, regular as disposições do art. 42, § 1º, da Constituição Federal e estabelecer as condições de transferência do militar para a inatividade. Precedentes. 2. Agravo regimental improvido. (RE 495341 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 14/09/2010)

<sup>41</sup> TEZA. Marlon Jorge. **Impossibilidade de Regime de Previdência Complementar para Miliars.** Disponível em <http://amai.org.br/site/noticias/detalhes/1517/>. Acesso em 31 Jun 2017.



EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Servidor militar. Artigo 40, § 2º, da Constituição Federal. Inaplicabilidade aos militares. Militar do estado. Promoção. Competência legislativa dos estados. Critérios. Cálculo do benefício. Preenchimento dos requisitos. Legislação local. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. Esta Corte já se manifestou no sentido de que não se aplica aos militares a vedação imposta aos servidores públicos civis constante do art. 40, § 2º, da Constituição Federal. 2. O acórdão recorrido não divergiu da orientação assentada na Corte de que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição Federal. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 280 e 279 da Corte. 4. Agravo regimental não provido. (AI 773953 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 19/11/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida. 2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre o regime jurídico dos militares daquele Estado e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, tem a especificidade exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal. 3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais. A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente. (ADI 4912, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016)

As decisões acima estabelecem a competência dos Estados, na forma dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal, para legislar sobre o regime jurídico dos militares, observando o conjunto dispositivos constitucionais já elencados. Os entes devem observar, sobretudo, que a Constituição exige lei específica para tratar do tema dos militares, não sendo possível dispor conjuntamente - em uma mesma lei - sobre servidores públicos e militares<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Nesse sentido os votos dos Ministros Luiz Fux (Relator), acompanhado pelas Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, e pelos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (Presidente), na ADI 5154-PA.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema proposto envolveu o exame do texto constitucional originário e das reformas advindas de 7 Emendas Constitucionais (EC 03/93, EC 18/98, EC 20/98, EC 41/03, EC 47/05, EC 70/12, EC 88/15), bem como da PEC 287/16 e das legislações da União, dos 26 Estados e do Distrito Federal que versam sobre o Regime de Previdência Complementar.

O objeto do estudo foi delineado partindo do enfrentamento do Regime Geral de Previdência Social (CF/88, art. 201 e sgs.), do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (CF/88, art. 40), do Regime Complementar de Previdência de Entes Públicos (CF/88, art. 40, §§ 14 a 16) e do Regime Privado de Previdências Complementar (CF/88, art. 202), bem como da distinção do Sistema de Proteção Social dos Militares.

Demonstrou-se que existe uma necessária simetria constitucional no regime jurídico dos militares – estaduais e federais –, e que não lhes são aplicáveis os dispositivos do art. 40 da CF/88, que estabelecem as regras previdenciárias do RPPS, muito menos do Regime de Previdência Complementar (§§ 14 a 16 do art. 40).

Isso porque a Constituição é expressa ao distinguir os Servidores Públicos (art. 39 a 41 da seção II) dos Militares dos Estados (art. 42, seção III), ambos conceituados no capítulo referente à Administração. De modo que a separação entre as categorias de servidores públicos e militares – federais e estaduais – concretizada pela EC 18/98 excepcionou em relação aos últimos as alterações previdenciárias realizadas pelas Emendas Constitucionais n. 20/98, 41/03 e 47/05, de forma que os militares dos estados não foram atingidos pelas alterações previdenciárias.

O objetivo do constituinte foi justamente o de concretização da democracia, fazendo com que a Constituição represente a realidade<sup>43</sup>, assentando em âmbito constitucional o reconhecimento das peculiaridades da profissão militar e a necessidade de tratamento simétrico e unitário aos agentes responsáveis pela defesa interna e externa. Por essa razão a Constituição menciona mais de 80 vezes o termo “militar” e sempre de forma direta, com remissões expressas do que é e do que não é aplicável aos mesmos.

Os militares são abrigados pelo plano de benefícios previsto no Estatuto dos Militares, pois eles se encontram submetidos a regras especiais. Por conta da peculiaridade do sistema,

---

<sup>43</sup> Segundo o magistério de Bonavides "as possibilidades de institucionalizar no país um efetivo poder democrático dependem sobretudo da correspondência da Constituição com a realidade". (BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3a Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 209).

deve ter regras específicas para os integrantes das Forças Armadas, no âmbito federal, e da Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militar, no âmbito estadual e distrital (COSTA, 2014)<sup>44</sup>. Resta evidenciado os principais conteúdos normativos que trazem consigo as características, peculiaridade e especificidades das organizações militares, no contexto e realidade da atividade policial militar e bombeiro militar junto ao sistema de segurança pública e na defesa territorial do Brasil, compondo-se o regime jurídico dos militares estaduais, à semelhança (simetria) dos federais, com direitos e deveres de obediência voltadas aos princípios da disciplina e da hierarquia militar.

Derradeiramente, a legislação federal e estadual que estabeleça “regime jurídico dos militares estaduais” deve estar em consonância com o SPSM insculpido na *Lex Maxima*, nos diversos dispositivos invocados neste artigo e em especial em seu art. 22, XXI; art. 40, § 20; art. 42, §§1º e 2º c/c 142, §3º, X, padecendo do fenômeno da inconstitucionalidade em sua forma e em seu conteúdo qualquer legislação que disponha de maneira contrária ou conjuntamente com outros temas, porquanto é exigida lei específica.

O modelo de RPC adotado pela União excluiu os militares, em face do SPSM precitado. No mesmo sentido os seguintes Estados: Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Contrariamente ao sustentado SPSM e, portanto, padecendo (em tese) do vício de inconstitucionalidade, as Leis Estaduais nº 13.222/2015 (Bahia), nº 711/2013 (Espírito Santo), nº 18.372/2014 (Paraná), nº 3.270/2013 (Rondônia) e nº 661/2015 (Santa Catarina).

## 6 REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2003. mai.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. ago.

\_\_\_\_\_. **NBR 6024: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito: apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2003. mai.

\_\_\_\_\_. **NBR 6027: informação e documentação: sumário: apresentação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2003. mai.

---

<sup>44</sup> COSTA, Nelson Nery. **Previdência do Servidor Público: Regime Próprio e COMPREV**. 3º Ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2014. P. 235.

\_\_\_\_\_. **NBR 6028: informação e documentação: resumo: apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, 2003. nov.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520: informação e documentação: citações em documentos: apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT, 2002. ago.

\_\_\_\_\_. **NBR 14724: Informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação.** Rio de Janeiro: ABNT. 3. ed. 17 mar. 2011.

BANCO MUNDIAL. **La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina.** Washington: Banco Mundial, 2004.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Portugal, Coimbra: Almedina, 1997. Coleção Edições 70.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos.** 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 3a Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev Bras Enferm**, Brasília, DF, 2004 set/out., p. 611-614.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CARMO-NETO, Dionísio Gomes do. **Metodologia científica para principiantes.** 3. ed. Bahia, Salvador: American World University Press, 1996.

COSTA, Nelson Nery. **Previdência do Servidor Público: Regime Próprio e COMPREV.** 3º Ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2014.

DESCARTES, René. **Discurso do método.** Lisboa: Sá da Costa, 1956.

DUSILEK, Darcí. **A arte da investigação criadora: introdução a metodologia da pesquisa.** 7. ed. Rio de Janeiro: Junta de Educação Religiosa e Publicações, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 12a ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

Hesse, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1991.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações.** São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Regime geral dos servidores públicos e especial dos militares: imposição constitucional para adoção de regime próprio aos militares**

**estaduais : inteligência dos artigos 40, 20, 42 e 142, 3º, inciso X, do texto supremo: parecer.** Bauru: Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos n. 44, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2002.

IBBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 21. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição.** Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.

MÁTTAR, João Augusto Neto. **Filosofia e administração.** São Paulo: Makron Books, 1997.

MORIN, Edgar. **A Articulação dos saberes.** In.: MORIN, Edgar; ALMEIDA, Maria da Conceição; CARVALHO, Edgard de Assis (orgs). Educação e Complexidade: os sete saberes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Alexandre. **Direito Administrativo.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NICOLESCU, Basarab et al (orgs): **Educação e transdisciplinaridade.** Tradução de VERO, Judite; Mello, Maria F. de; e SOMMERMAN, Américo. Brasília: UNESCO, 2000.

NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão. **Breves comentários a Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **Manual da monografia jurídica: como se faz: uma tese.** 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. O trabalho monográfico como iniciação à pesquisa científica. In: CARVALHO, Maria Cecília Maringoni de (Org.). **Metodologia científica fundamentos e técnicas: construindo o saber.** Compinas: Papyrus, 2002.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento.** 6. ed. revisada. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SCHERER, Clóvis. **PEC 287: A minimização da Previdência Pública/ Clóvis Scherer...** [et al]. Brasília: DIEESE/ANFIP. 2017 (Nota Técnica 168).

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 8º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TEZA. Marlon Jorge. **Impossibilidade de Regime de Previdência Complementar para Miliars.** Disponível em <http://amai.org.br/site/noticias/detalhes/1517/>. Acesso em 31 Jun 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.