

A LEI FEDERAL 13.954/19 E O DEBATE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DA FIXAÇÃO PELA UNIÃO DE ALÍQUOTA PARA CUSTEIO DA INATIVIDADE E PENSÃO DOS MILITARES ESTADUAIS

FEDERAL LAW NUMBER 13.954/19
AND THE DEBATE ABOUT THE
CONSTITUTIONALITY OF FIXATION
BY THE RATE UNION FOR THE COST
OF INACTIVITY AND PENSION OF
MILITARIES FROM BRAZILIAN STATES

Paulo Fernando de Melo Martins 1
Sérgio Nunes dos Santos 2
Thaís Almeida de Aguiar 3

Resumo: Trata-se o presente estudo de pesquisa bibliográfica e documental, cujo objetivo foi analisar, com base nas decisões do Supremo Tribunal Federal e nos estudos de direito constitucional e administrativo, a viabilidade constitucional de fixação pela União de alíquota destinada ao custeio da inatividade e da pensão dos militares estaduais. Realizou-se estudo teórico acerca da competência privativa e a predominância do interesse. Efetivou-se, também, estudo acerca da simetria estabelecida como regra geral pela União, no artigo 24-H do Decreto-Lei 667/69, primeiro, abordando os critérios apontados pelos estudiosos do Direito, para a diferenciação entre princípios e regras, para depois, delimitar se a norma que empregou a expressão "simetria" no texto da Lei 13.954/19, tratou este instituto como regra ou como princípio. Por fim, cuidou-se de análise da suposta inconstitucionalidade por violação ao Art. 149, § 1º da CF/88, quando da criação de alíquota por parte da União.

Palavras-chave: Pensão Militar. Competência Privativa. Proteção Social dos Militares.

Abstract: This study is a bibliographical and documentary research, which objective was to analyze, based on the decisions of the Supreme Federal Court and studies of constitutional and administrative law, the constitutional feasibility of fixing a rate by the Union for the cost of inactivity and pensions for militaries of the Brazilian states. A theoretical study was carried out on private competence and the predominance of interest, A study was also carried out on the symmetry established as a general rule by the Union, in Art.24-H of Decree-Law 667/69, first, addressing the criteria pointed out by law scholars, for the differentiation between principles and rules, then, delimit whether the rule that used the expression "symmetry" in the text of Law 13.954/19, treated this institute as a rule or as a principle. Finally, it was analyzed the alleged unconstitutionality for violation of Art.149, §1 of CF/88, when the Union created a rate.

Keywords: Military Pension. Private Competence. Military Social Protection.

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Goiás. Universidade Federal do Tocantins. Escola Superior da Magistratura Tocantinense. 1
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2661972458974754>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3551-8363>.
E-mail: paulofernando@uft.edu.br

Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. Universidade Federal do Tocantins. Escola Superior da Magistratura Tocantinense. 2
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1937415142273427>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1517-9600>.
E-mail: senunto@yahoo.com.br

Mestranda em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. Universidade Federal do Tocantins. Escola Superior da Magistratura Tocantinense. 3
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0703140693259009>.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7996-2752>.
E-mail: ta.aguiar@yahoo.com.br

Introdução

Em 12 de novembro de 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional 103 e dentre as alterações promovidas no Texto Maior, ampliou-se a competência legislativa da União, regulada pelo Art. 22, inciso XXI, para prever que à União cabe privativamente, legislar sobre normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

Após a promulgação da emenda, a União enviou ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei 1.645/2019, que resultou na criação da Lei Federal 13.954, de 16 de dezembro de 2019, dispondo, entre outras matérias, sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, introduzindo no Decreto-Lei, os artigos 24-A a 24-J.

Com a entrada em vigor da Lei 13.954/19, o Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua Procuradoria Geral, em 07 de fevereiro de 2020, protocolizou junto ao Supremo Tribunal Federal, uma Ação Cível Originária. Nesta ação, o estado gaúcho, liminarmente, buscou impedir que a União lhe aplicasse as sanções legais, caso ele, por exemplo, cobrasse dos militares daquele estado, alíquota diferente daquela definida pela União, na Lei 13.954/19. De forma incidental, procurou-se, também na referida ação, a declaração de inconstitucionalidade do Art. 24-C e seus §§ 1º e 2º do Decreto-Lei 667/69, sob a alegação de que teria a União extrapolado os limites de sua competência privativa para estabelecer normas gerais sobre inatividade e pensão militar, ao fixar alíquota de observância obrigatória por todos os Estados-membros, já que essa fixação, segundo o Art. 149, § 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), é prerrogativa das próprias unidades federativas.

Diante do exposto, emergiu o problema que demandou investigação, qual seja, a União tem competência para fixar alíquota de contribuição, destinada ao custeio da inatividade e da pensão dos militares estaduais, como norma geral e de observância obrigatória pelos Estados-membros, Distrito Federal e territórios?

Para a construção da resposta, empregou-se pesquisa bibliográfica e documental, realizando-se levantamento junto às decisões da Suprema Corte que pudessem validar ou afastar a possibilidade de que a União, considerando o significado teleológico das normas constitucionais responsáveis por criarem aquilo a que se chamou de regime constitucional dos militares, criasse alíquota destinada ao custeio da inatividade e da pensão militar, aplicável a todos os estados.

Desta forma, foi necessário tratar de alguns conceitos que se mostraram de grande valor para a compreensão da problemática apresentada e de possível resposta atribuída a ela. Assim, tratou-se do conceito e alcance da competência privativa, bem como, do moderno critério da predominância do interesse, o qual, em matéria de repartição de competência entre os entes federativos, substituiu o chamado interesse local. Cuidou-se, ainda, de se estabelecer a diferença conceitual entre o princípio da simetria enquanto construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e enquanto regra, sobretudo, pelo fato de que no Art. 24-H do Decreto-Lei 667/69, alterado pela Lei 13.954/19, encontra-se norma que contém de forma expressa, o dever dos Estados-membros, Distrito Federal e territórios, manterem simetria com as regras de inatividade e pensão militar estabelecidas pela União para os militares federais.

Sistema de proteção social dos militares estaduais

Na Emenda Constitucional nº. 103, considerada como a última grande reforma previdenciária (VANCONCELLOS, 2020), a competência legislativa da União, regulada pelo Art. 22 da CF/88, foi ampliada para em seu inciso XXI, com nova redação, passar a constar que à União cabe privativamente, legislar também, sobre normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

Diante da ampliação da competência privativa da União, provocada pelo constituinte reformador, o legislador infraconstitucional, fez publicar a Lei Federal 13.954/2019 a qual alterou a Lei 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; além disso, revogou dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31

de agosto de 2001, e da Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008.

Ao exercer sua competência privativa e traçar normas gerais sobre inatividade e pensão militar, teria a União, por exemplo ao cuidar das alíquotas de contribuição, destinadas, em primeiro momento, ao custeio da pensão militar, extrapolado sua competência para fixar normas gerais? Teria a União violado o pacto federativo, ao legislar sobre matéria afeta à competência legislativa dos Estados-membros?

Essas indagações se tornam necessárias e relevantes, sobretudo pelo fato de que após a entrada em vigor da Lei 13.954/19, o Poder Judiciário têm sido provocado a se manifestar, como na Ação Cível Originária 3350 (ACO) que tramita junto ao Supremo Tribunal Federal. Na referida ACO, o estado do Rio Grande do Sul, através de sua Procuradoria Geral, pleiteia a declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 24-C, caput e §§ 1º e 2º¹, do Decreto-Lei nº 667/1969, com redação dada pela Lei 13.954/2019, e, por arrastamento, dos artigos 14, 22 e 22-A da Instrução Normativa 05/2020, alterada pela Instrução Normativa 06/2020, ambas da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.²

Em síntese, o estado gaúcho sustenta que a União extrapolou os limites constitucionais de sua competência legislativa para editar normas gerais sobre inatividade e pensão militar, já que dispôs sobre alíquota de contribuição previdenciária e esta, segundo ele, deveria ser fixada por meio de lei estadual ou distrital, nos termos dos artigos 42, § 1º, 142, § 3º, X, e 149, § 1º, da Constituição.

Competência privativa, normas gerais e a predominância do interesse

Antes de qualquer manifestação acerca da competência privativa da União, prevista no Art. 22, inciso XXI da CF/88, da qual se originou a Lei 13.954/19 que acrescentou o Art. 24-C ao Decreto-Lei 667/69, objeto de questionamento na ACO 3350, importante é destacar na jurisprudência da Suprema Corte brasileira que, em matéria de repartição de competências, tem abandonado o conceito de “interesse local” em detrimento do conceito de “predominância do interesse”. Por este prisma, à União caberão as matérias de predominante interesse nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios, as matérias de interesse local³.

Tal entendimento exarado pelo guardião da Carta Magna, reproduziu a lição do Professor José Afonso da Silva, para quem a Constituição Federal, substituiu o conceito de “interesse local”, tradicionalmente abrigado nas constituições brasileiras, de difícil caracterização, pelo princípio da “predominância do interesse” (SILVA, 1993). Portanto, partindo-se do raciocínio desenvolvido pelo emérito catedrático da Universidade de São Paulo e pela Suprema Corte, agora é possível, com um maior grau de acerto, estabelecer o que vem a ser a chamada competência legislativa privativa da União, quando considerada em relação à fixação de normas gerais sobre inatividade e pensão militar das polícias militares e corpos de bombeiros militares, presente no inciso XXI, Art. 22 da Constituição Federal de 1988.

Assim, para se falar em competência privativa, é necessário dizer que a repartição de competências entre a União, os estados e municípios, é característica inarredável de uma federação, sobretudo de duplo grau, como a brasileira (ALMEIDA, 2013). Além disso, quando se fala em competências privativas, é possível, a partir do texto constitucional de 1988, falar em

1 BRASIL. Decreto-Lei 667 de 02 de julho de 1969: “Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares (incluído pela Lei nº 13.954, de 2019).

§ 1º Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva (incluído pela Lei nº 13.954, de 2019).

§ 2º Somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes federativos poderão alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)»

2 BRASIL. STF. Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.350, Rel. Min. Roberto Barroso. DJE nº 38, divulgado em 20/02/2020, p. 3.

3 BRASIL. STF. Ação direta de inconstitucionalidade 3.112, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJ de 26 de out de 2007, p 12.

competências administrativas ou materiais (Art. 21, CF/88), que são aquelas sem conteúdo legiferante, e competências legislativas (Art. 22, CF/88).

Enquanto no Art. 21 da CF/88 estão reunidas as competências materiais da União, ou seja, os encargos que a União está habilitada a desempenhar, tenham cunho político, administrativo, econômico ou social, no Art. 22, estão as competências legislativas, pois, como a Administração Pública deve total obediência ao princípio da legalidade (Art. 37, *caput*, CF/88), para que a União possa atuar e concretizar seus encargos, enquanto ente federativo central, faz-se necessária a edição de determinados diplomas normativos. Por outro lado, algumas matérias previstas no Art. 22, ainda que não estejam relacionadas à competência material da União, por reunirem assuntos de interesse nacional, o constituinte de 1988, achou por bem, reservar à União a sua regulamentação, evitando assim, a possibilidade de que as regulamentações locais, pudessem provocar desigualdades regionais.

Neste diapasão, o fato de a competência legislativa da União, prevista no Art. 22, XXI da CF/88, não ter nenhuma relação com as competências materiais/administrativas previstas no Art. 21, sem dúvida, é um dado intrigante. Todavia, antes da promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, havia quem defendesse que a competência da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (Art. 22, XXI, CF/88), teria origem na ameaça que essas forças representam para o nível federal (MOHN, 2010), sendo exemplo dessa ameaça, a Revolução Constitucionalista de 1932 (CAMPOS, 2018).

Quanto a esses aspectos, são necessárias as seguintes considerações:

- A) A Constituição Federal de 1934, a primeira após a Revolução Constitucionalista de 1932, fez prever expressamente, pela primeira vez, a competência privativa da União para legislar sobre “organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”. Como se extrai do texto, na ocasião, o constituinte originário estabeleceu que os aspectos estruturais (organização, instrução, justiça e garantias) das forças policiais estaduais, fossem tratados pelo órgão central. Além disso, cabia à União cuidar dos aspectos gerais quanto à utilização das forças policiais em caso de mobilização ou guerra. Ressalta-se, porém, que apesar da polícia militar já ter essa nomenclatura e respectiva investidura, o constituinte de 1934, empregou termo genérico, englobando as “forças policiais dos Estados”⁴.
- B) Também foi na Constituição de 1934, Art. 167, que apareceu pela primeira vez de forma expressa, a determinação constitucional de que as polícias militares são reservas do Exército Brasileiro⁵; tal previsão, com exceção da Constituição Federal de 1937, passou a se repetir nas Constituições seguintes, sendo acompanhada da expressão “forças auxiliares”, referindo-se às polícias militares e bombeiros militares⁶. Ressalta-se, ademais, que essa incumbência de ser força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, foi atribuída apenas a essas duas forças policiais, certamente, pelo treinamento e condicionamento semelhantes ao do Exército;
- C) Na Constituição de 1937, apesar de se adotar redação diferente da anterior, manteve-se a competência privativa da União para legislar sobre os aspectos estruturais das forças policiais e acerca da sua utilização como reserva do Exército⁷;

4 Constituição de 1934: “Art 5º - Compete privativamente à União: [...] XIX - legislar sobre: [...] I) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra;”

5 Constituição de 1934: “Art 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.”

6 ASSIS, Jorge Cesar de; GENRO, Angela Saideles; RIBAS, Renata. Análise da significação dos termos “forças auxiliares” e “reserva”, constantes no artigo 144, § 6º, da Constituição Federal de 1988. Revista do Ministério Público Militar, Brasília, a. 37, n. 22, p. 179-188, nov. 2011.

7 Constituição de 1937: “Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias: [...]XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército;”

- D) Já na Constituição de 1946, houve a manutenção da competência privativa da União para legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias, mas houve, também, um acréscimo que ainda não havia aparecido, qual seja, a competência da União para legislar sobre as condições gerais da utilização das polícias militares – agora a nomenclatura constitucional já é essa - pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra; veja que com essa previsão constitucional, a polícia militar deixou de ser reserva do Exército, para, de forma ampla, ser utilizada pelo Governo Federal, em caso de guerra ou mobilização⁸;
- E) Na Constituição de 1967, promulgada durante o regime militar no país, manteve-se a competência privativa da União para legislar sobre a organização, justiça, garantias e efetivo (esse último aspecto, foi acréscimo feito pela CF/67) das polícias militares, retirando-se a estranha previsão constitucional de que as polícias militares pudessem ser mobilizadas pelo Governo Federal em caso de guerra. Passou-se a prever, também, a competência da União para estabelecer as condições gerais de convocação, inclusive mobilização das polícias militares⁹;
- F) Na Constituição de 1988, em seu texto original, a União passou a ter competência privativa para legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”. Então, em relação às constituições anteriores, tem-se algumas novidades importantes: primeiro, houve o acréscimo da expressão “material bélico” e a retirada da expressão “justiça” do dispositivo constitucional; segundo: a competência da União passou a ser restrita ao estabelecimento de “normas gerais” sobre todos os temas tratados pelo Art. 22, XXI, CF/88; terceiro: os bombeiros militares aparecem expressamente no dispositivo e, tanto eles quanto a polícia militar, continuam como forças auxiliares e reservas do Exército Brasileiro¹⁰.
- G) Por fim, com a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019¹¹, houve significativa ampliação da competência da União, passando a poder estabelecer normas gerais não apenas sobre a estrutura das polícias militares e bombeiros militares, mas também, sobre um dos aspectos da carreira dos componentes dessas forças auxiliares que está intimamente relacionado à condição de força auxiliar e reserva do Exército, qual seja, a inatividade e a pensão militar.

Desta feita, diante da evolução histórica da competência privativa da União para legislar sobre a organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, e, agora também, sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, resta-nos indagar se a razão desta previsão seria unicamente a ameaça que poderiam as forças auxiliares e reservas do Exército, oferecer ao governo central, como sugerido pelo professor Ferreira Filho, citado por Paulo Mohn (2010) ou, também, mormente na conjuntura constitucional atual, a necessidade, por exemplo, de estabelecer normas de caráter geral para enfrentar desafios de alcance nacional, como aqueles relacionados à segurança pública¹², já

8 Constituição de 1946: “Art. 5º - Compete à União: [...] XV - legislar sobre: [...] XXVI organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra;”

9 Constituição de 1967: “Art 8º - Compete à União: [...]XVII - legislar sobre: [...]v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

10 Constituição de 1988: “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”.

11 Constituição de 1988: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”.

12 A Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018, institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (Art. 1º). Por ser a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de

que nos Estados-membros, as forças auxiliares são responsáveis em grande parte, pela execução da política nacional de segurança pública? Ou, indo além, considerando o fato de que as polícias e bombeiros militares, desde a Constituição Federal de 1934 - Art. 167¹³ e Art. 144, § 6º da atual Constituição de 1988¹⁴-, são consideradas reservas do Exército Brasileiro, não deveria a União estabelecer normas gerais relacionadas à organização e estrutura dessas forças, capazes de garantirem certa simetria com a Força Terrestre¹⁵? Isto pelo fato de que, ocorrendo eventual convocação ou mobilização, nos termos constitucionais¹⁶, estariam, em tese, melhor habilitadas para assumirem as atribuições daí decorrentes, já que seguiriam, tanto em relação à organização¹⁷, quanto ao aprimoramento técnico-profissional, mantidas as devidas proporções e vinculação a sua missão constitucional¹⁸, diretrizes semelhantes àquelas observadas pelo Exército?

Diante disso, parece razoável afirmar que, observada a predominância do interesse, está a União autorizada a legislar sobre a estrutura e as condições gerais de inatividade e pensão militar, das forças auxiliares, justamente em razão deste papel constitucional atribuído a elas, de reserva do Exército, bem como, por serem responsáveis em grande medida, pela execução da política nacional de segurança pública, especialmente, quanto à manutenção da ordem pública e incolumidade das pessoas.

Da simetria presente no Art. 24-H do Decreto-Lei 667/69: regra ou princípio?

Ao exercer a competência privativa estabelecida pela Emenda Constitucional 103/2019, no Art. 22, XXI da CF/88, conforme abordado acima, a União estabeleceu textualmente no Art. 25 da Lei 13.954/19 que acrescentou o Art. 24-H ao Decreto-Lei 667/69, o dever de que os estados, o Distrito Federal e os territórios, sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, ajustem as normas gerais de inatividade e pensão militar de seus militares, para a manutenção da simetria, vedando, inclusive, a instituição de disposições divergentes que tenham repercussão na inatividade ou na pensão militar. Diante disso, podemos indagar se essa norma estabelecida pela União, como norma geral e de observância obrigatória pelos demais entes, tem o mesmo conteúdo do “princípio da simetria” que é uma construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) e está relacionada à exigência de que os

todos (Art. 144, caput, CF/88), as diretrizes que regulam os órgãos que atuam fazendo-lhe frente, carecem possuir um caráter geral, possibilitando assim, que se estabeleça uma política nacional de enfrentamento da violência.

13 Constituição de 1934: “Art 167 - As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.”

14 Constituição de 1988: “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...] § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

15 O braço operacional do Exército é denominado Força Terrestre e é constituído pelas divisões de exército, brigadas, unidades de combate e de apoio ao combate. (BRASIL. Departamento de Educação e Cultura do Exército. História do Exército. Disponível em: <http://www.decex.eb.mil.br/ultimas-noticias/2-uncategorised/102-historia-do-exercito>. Acesso em: 29 jun. 2020.)

16 “Tal situação, no entanto, somente ocorrerá nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fato que comprove a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa ou, ainda, declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira.” (ASSIS, Jorge Cesar de; GENRO, Angela Saideles; RIBAS, Renata. Análise da significação dos termos “forças auxiliares” e “reserva”, constantes no artigo 144, § 6º, da Constituição Federal de 1988. Revista do Ministério Público Militar, Brasília, a. 37, n. 22, p. 179-188, nov. 2011.)

17 Neste diapasão, vale ressaltar que a União, por meio do Decreto-Lei 667 de julho de 1969, estabeleceu as normas gerais de organização das Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, muitas das regras gerais ali presentes foram recepcionadas pelo novo Texto Maior, enquanto outras não, já que invadiam o âmbito de competência dos Estados-membros, ferindo sua autonomia. Cita-se a título de exemplo a previsão contida no parágrafo único do Art. 1º do referido diploma normativo que atribuiu ao O Ministério do Exército, o controle e a coordenação das Polícias Militares.

18 Nos termos do Art. 144, § 5º da CF/88, às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

entes periféricos copiem o modelo de organização da União¹⁹.

Para o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, consolidou-se na teoria do Direito a ideia de que as normas jurídicas são um gênero que comporta duas grandes espécies: as regras e os princípios²⁰. Os estudos de Ronald Dworkin e Robert Alexy, dentre outros autores, ao voltarem a atenção para a distinção entre princípios e regras, apresentaram uma enorme variedade de critérios para se estabelecer essa diferença. Entretanto, Barroso (2013) diz ser possível realizar essa distinção, empregando-se apenas três critérios que levam em conta: a) o conteúdo; b) a estrutura normativa e c) o modo de aplicação.

Destarte, quanto ao conteúdo, os princípios identificariam as normas que expressão decisões políticas fundamentais, valores a serem observados em razão de sua dimensão ética ou fins públicos a serem realizados. Já as regras, em relação ao conteúdo, são comandos objetivos que não remetem a valores ou fins públicos porque são a concretização destes, não havendo espaço para que o intérprete possa avaliar qual conduta realizaria tais valores, como ocorre com os princípios. No que respeita à estrutura normativa, a indeterminação de sentido e a existência de diferentes meios para sua realização, são características marcantes dos princípios, ou seja, não há uma descrição objetiva da conduta prescrita pela norma. Já as regras, são normas descritivas de comportamentos, havendo menor espaço para atuação do intérprete quanto à atribuição de sentido ou na identificação de suas hipóteses de aplicação. Por fim, em relação ao modo de aplicação, Barroso (2013) sustenta que as regras se aplicam na modalidade tudo ou nada, ou seja, ocorrendo o fato descrito na norma, a regra deverá incidir. Os princípios, por sua vez, são aplicados de acordo com a dimensão de peso, buscando-se sua realização na maior intensidade possível, devendo o intérprete proceder à ponderação dos princípios e fatos relevantes.

Feita essa importante distinção e considerando que princípios e regras possuem funções distintas no ordenamento jurídico brasileiro, o primeiro funcionando como balizador, um farol que ilumina os caminhos a serem percorridos, para usar expressão do Ministro Barroso (2013) e que o segundo, é um instrumento para se buscar a segurança jurídica, portanto, é de extrema relevância apontar a natureza jurídica da norma insculpida no Art. 24-H do Decreto-Lei 667/69. Afinal, teria a norma ali assentada, o papel de ser um balizador para se buscar a concretização de valores e fins públicos a serem realizados ou teria sido empregada pela União com o intuito de oferecer segurança jurídica aos destinatários da norma?

Antes de se responder a esta questão que é uma das principais finalidades deste estudo, deve-se delimitar o que seria o princípio da simetria, fruto de construção jurisprudencial da Suprema Corte brasileira, considerado o fato de que os estados não possuem capacidade de auto-organização ilimitada, sendo que no Art. 25 da Constituição Federal de 1988, encontra-se a determinação da observância compulsória dos princípios constitucionais estabelecidos, em especial o princípio da separação de poderes²¹ (Art. 2º, CF/88). Logo, o princípio da simetria, decorreria da separação de poderes, funcionando como um regulador do exercício do poder de auto-organização dos estados, garantindo a divisão funcional dos Poderes e o equilíbrio federativo.

Entretanto, não obstante a vasta e consolidada jurisprudência da Suprema Corte acerca da observância obrigatória do modelo federal, é válido enfatizar que fora do Brasil nem se cogita de que as demais entidades sejam forçadas a espelhar o ente central e que uma análise comparativa das federações pelo mundo leva à constatação de que, como regra geral, as constituições periféricas não reproduzem o modelo federal (PIRES, 2018).

Feitas essas considerações, já é possível identificar a natureza jurídica da norma presente no Art. 24-H do Decreto-Lei 667/69 que diz:

19 PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar.2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.872.

20 BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 226, 2013.

21 BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.290, Rel. Min. Carmen Lúcia. DJ 20/02/2020, p. 2.

Art. 24-H. Sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C deste Decreto-Lei, devem ser ajustadas para manutenção da simetria, vedada a instituição de disposições divergentes que tenham repercussão na inatividade ou na pensão militar (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019).

Logo, quanto ao conteúdo, verifica-se que a norma presente no Art. 24-H, estabelece de forma objetiva, a conduta a ser adotada quando verificada a alteração das regras dos militares das Forças Armadas, referentes às normas gerais de inatividade e pensão militar estabelecidas pelos Arts. 24-A, 24-B e 24-C do Decreto-Lei 667/69.

Quanto à estrutura normativa, verifica-se que por ter descrito um comportamento específico (ajuste das regras presentes nos artigos citados anteriormente), não há margem para que o intérprete busque diferentes formas de efetivação dos valores perseguidos.

Por fim, quanto à aplicação da norma, tem-se que a modalidade empregada deve ser o tudo ou nada, de forma que, havendo alteração das normas gerais de inatividade e pensão dos militares das Forças Armadas ou se realiza os ajustes na legislação dos demais entes ou não se realiza, não havendo espaço para se ponderar os interesses em conflito.

Portanto, pelas características, a norma presente no Art. 24-H do Decreto-Lei 667/69, trata-se de regra imposta pela União no exercício de sua competência privativa de legislar sobre normas gerais de inatividade e pensão militar, não se confundido com o princípio da simetria com origem na separação de poderes, este, com assento constitucional. O que nos leva a concluir, tratar-se de norma que visa a conquista da segurança jurídica de seus destinatários.

Da (in)constitucionalidade da fixação pela união de alíquota de contribuição

Como dito alhures, na ACO 3350, busca-se, de forma incidental, a declaração de inconstitucionalidade do Art. 24-C do Decreto-Lei 667/69, já que segundo alegado, a União teria extrapolado sua competência legislativa para estabelecer normas gerais sobre inatividade e pensão militar, quando fixou que os Estados-membros deveriam aplicar aos militares estaduais (polícias e bombeiros), a mesma alíquota de contribuição exigida dos militares federais.

Portanto, o primeiro ponto aqui deve ser a análise do alcance da simetria entre as regras de inatividade das Forças Armadas e das forças auxiliares, estabelecida pelo Art. 24-H do Decreto-Lei 667/69. Neste aspecto, verifica-se que a União estabeleceu como regra geral a obrigatoriedade de que os Estados-membros, Distrito Federal e Territórios, mantivessem regras de inatividade e pensão militar simétricas, leia-se, equivalentes àquelas das Forças Armadas, inclusive, no que respeita à alíquota (Art. 24-C) exigida dos beneficiários do Sistema de Proteção Social dos Militares.

Pois bem, neste ponto é necessário que se elucide algumas questões específicas:

- A) Exercendo sua competência privativa, a União criou o que ela denominou de Sistema de Proteção Social dos Militares. Este por sua vez, nos termos do Art. 50-A da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), alterada pela Lei 13.954/19, é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência. Ressalta-se que, tanto o conceito, quanto a previsão legal como direito dos militares (Art. 50, I-A da Lei 6.880/80) não eram previstos juridicamente até a entrada em vigor da Lei 13.954/19 (WONDRACEK, 2020);
- B) A Emenda Constitucional 103, consolidou ao que se nomeia de regime constitucional dos militares, sendo que, por meio de uma interpretação sistemática e teleológica do Texto Maior, é possível verificar tratar-se de regime vinculado à natureza da missão constitucional das Forças Armadas e das forças auxiliares. Para tanto, deve-se, em ordem topográfica, visitar os seguintes dispositivos da Carta Política de 1988, para daí,

- extrair que atualmente, o regime constitucional dos militares, não se confunde com o regime próprio dos servidores públicos: artigo 5º, LXI; artigo 12, §3º, VI; artigo 14, §§ 2º e 8º; artigo 22, XXI; artigo 42[5] e §§ 1º a 3º; artigo 61, §1º, II, “f”; artigo 92, VI; artigos 122 a 124; artigo 125, §§ 3º a 5º; artigo 128, I, “c”; artigo 142 e §§ 1º a 3º; artigo 143 e §§ 1º e 2º; artigo 144, V, § 4º in fine e §§ 5º e 6º; artigo 201, §9-A (WONDRACEK, 2020);
- C) Com a Emenda Constitucional 103, reforçou-se a tese pela qual os militares, sejam federais ou estaduais, estão excluídos da categoria de servidores públicos (DI PIETRO, 2015) desde a promulgação da Emenda Constitucional nº. 18/98 e que, por tal razão, possuem regime próprio (CARVALHO FILHO, 2015), distinto daquele reservado aos servidores públicos;
 - D) Logo, quando se fala num Sistema de Proteção Social dos Militares, estar-se, na verdade, falando de apenas um dos aspectos, uma espécie de braço do regime constitucional dos militares que são aqueles que prestam serviços às Forças Armadas e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios, com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Assim, localizado dentro do regime constitucional dos militares, está o regime constitucional de inatividade que agora, foi sistematizado pela União ao exercer sua competência privativa, por meio da Lei 13.954/19, criando-se uma norma, com princípios e regras específicas, aplicáveis aos militares, dadas às peculiaridades de suas atividades;
 - E) Nos termos do Art. 24-C do Decreto-Lei 667/69, incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares ativos ou inativos e de seus pensionistas, dos estados, Distrito Federal e dos territórios, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares, que não tem natureza contributiva.

Diante disso, passemos à análise dos dispositivos constitucionais, que segundo o Estado do Rio Grande do Sul, foram violados pela União ao exercer sua competência privativa:

Art. 42, § 1º da CF/88:

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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

§ 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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98).

Como se observa, a única parte do Art. 40 da CF/88 aplicável aos militares estaduais, diz respeito ao comando pelo qual o tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria. Não havendo previsão constitucional para aplicação de qualquer outra parte deste dispositivo, destinado aos servidores públicos.

- A) No Art. 142, § 3º, X, encontram-se as matérias que serão reguladas pelos Estados-membros, através de lei própria/monotemática, considerando-se as peculiaridades das atividades exercidas pelos militares. É salutar observar que no rol do Art. 142, § 3º, X, encontra-se a previsão de que lei própria regulará outras condições de transferência do militar para a inatividade. A indagação que se deve fazer é, se as mencionadas

outras condições de transferência para a inatividade, sem dúvidas, seriam condições e requisitos distintos daqueles estabelecidos como normas gerais pela União na Lei 13.954/19 ou se poderiam os Estados-membros, ante a previsão constitucional de que cabe a eles a fixação dessas tais outras condições, legislar livremente?

Inicialmente, realizando-se uma análise sistemática e teleológica dos dispositivos constitucionais reservados aos militares, sobretudo, após a promulgação a EC 103/19, é forçoso reconhecer que essas *outras condições de transferência para a inatividade* são justamente aqueles requisitos e disposições que, fixadas pelos Estados-membros, não conflitem com as normas gerais estabelecidas pela União. Sendo que diante de qualquer conflito entre as legislações, devem prevalecer as normas gerais.

Art. 149, § 1º, CF/88:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

Sem dúvida, este é um dos mais incisivos pontos da alegação de inconstitucionalidade do Art. 24-C do Decreto-Lei 667/69, feita pelo Procurador Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Todavia, algumas considerações devem ser feitas.

- A) Atualmente, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, o Supremo Tribunal Federal, em sede de decisão liminar na ACO 3350, sem juízo exauriente, portanto, decidiu haver plausibilidade na tese de que a União extrapolou os limites de sua competência privativa em matéria de inatividade e pensão militar, ao estabelecer “alíquotas de contribuição previdenciária”, pois, para o Excelso Pretório, a “alíquota previdenciária” devida por militares estaduais deve ser fixada por meio de lei estadual que considere as características dos regimes de cada um desses entes públicos²²;
- B) Como se nota, é possível extrair do dispositivo constitucional acima (Art. 149, § 1º, CF/88) que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, “contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas”, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

Logo, considerando todo o exposto até o presente, sobretudo, no que diz respeito à existência de um regime constitucional dos militares, dentro do qual está o regime constitucional de inatividade, deve-se indagar: 1) as análises sistemática e teleológica dos dispositivos

22 BRASIL. STF. Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.350, Rel. Min. Roberto Barroso. DJE nº 38, divulgado em 20/02/2020, p. 3.

constitucionais, expostos neste trabalho, permitem extrair a existência de uma categoria de agente público distinta dos servidores públicos? 2) seria possível ao intérprete a aplicação ao primeiro, mesmo que tenham normas com princípios e regras específicas, voltadas à natureza das atividades que exercem, de algumas normas do segundo? 3) Em suma, temos a origem de um regime híbrido? Noutras palavras, poderia o intérprete estender aos militares a aplicação de princípios e regras aplicáveis aos servidores públicos, mesmo que o constituinte ou o legislador não o tenham feito? E o oposto, seria possível?

Por óbvio, parece-nos não haver essa possibilidade, já que são regimes jurídicos distintos, com princípios e regras próprias.

Conclusão

Os nossos estudos ao debruçarem na viabilidade constitucional de a União estabelecer, como norma geral, a alíquota destinada ao custeio da inatividade e pensão militar, assentados nas decisões da Suprema Corte brasileira, confirmaram que, atualmente, se emprega, em matéria de repartição de competência, o critério da predominância do interesse.

Considerando que, apesar da competência privativa da União para legislar sobre a organização estrutural das Polícias e Bombeiros Militares, num primeiro momento, estar vinculada historicamente à ameaça que essas forças poderiam oferecer ao ente central; em segundo lugar, que são forças auxiliares e reservas do Exército brasileiro, logo, podendo ser convocadas e mobilizadas e, finalmente, além de serem órgãos importantes para a política nacional de segurança pública, mostra-se razoável que a inatividade e a pensão militar sejam tratadas em norma de caráter nacional. Dentre diferentes razões, podemos apontar que, justamente, dadas as missões constitucionais dos agentes militares, estejam eles vinculados à União ou aos Estados, Distrito Federal ou Territórios, assevera-se que haja o implemento das condições mínimas para o exercício de suas atividades.

De igual forma, mostra-se viável a fixação de alíquota para custeio da inatividade e pensão militar, diretamente pela União, como norma geral, haja vista que, como demonstrado, os agentes militares, atualmente, não se confundem com os servidores públicos, sendo reservado àqueles, um regime constitucional próprio, com princípios e regras também próprias.

Em suma, não sendo os militares, servidores públicos na acepção constitucional, não há razão para se aplicar a eles o mesmo regime ou regras. Nessa direção, a natureza jurídica da alíquota de custeio da inatividade e pensão militar, não deve se confundir com as contribuições previdenciárias destinadas ao custeio da aposentadoria dos servidores públicos. Portanto, a União não extrapolou sua competência legislativa para fixar normas gerais de inatividade, já que a alíquota fixada por ela na Lei 13.945/19, não tem natureza previdenciária.

Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 21. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. ; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 724.

ASSIS, Jorge Cesar de; GENRO, Angela Saideles; RIBAS, Renata. Análise da significação dos termos “forças auxiliares” e “reserva”, constantes no artigo 144, § 6º, da Constituição Federal de 1988. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, a. 37, n. 22, p. 179-188, nov. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 232, 2013.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.290 – Goiás**. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 20 fev. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341915535&ext=.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2020.

BRASIL. STF. **Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.350 – Rio Grande do Sul**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 21 fev. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342440817&ext=.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. STF. **Ação direta de inconstitucionalidade 3.112**, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 02 mai. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/adi3112.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BRASIL. Departamento de Educação e Cultura do Exército. **História do Exército**. Disponível em: <http://www.decex.eb.mil.br/ultimas-noticias/2-uncategorised/102-historia-do-exercito>. Acesso em: 29 jun. 2020.

CAMPOS, Raquel Discini de. Os confins paulistas na Revolução Constitucionalista de 1932: uma análise do bandeirantismo na região da Alta Araraquarense. **Cadernos de História da Educação**, v.17, n.3, p.837-854, set./dez. 2018.

CARVALO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 28 ed., rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 28 ed – São Paulo: Atlas, 2015.

MOHN, Paulo. Repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 47 n. 187, p. 227, jul./set. 2010.

PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar.2018. DOI: 10.21056/aec.v18i71.872.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 9ª ed. 1993, p. 418.

VASCONCELLOS, Roger Nardys de. **Sistema de proteção social dos militares: regime retributivo ou contributivo?** Instituto Brasileiro de Segurança Pública – IBSP, São José do Rio Preto, 2020. Disponível em: http://ibsp.org.br/constitucionalismo/sistema-de-protecao-social-regime-retributivo-ou-contributivo/#_edn1. Acesso em: 22 jun 2020.

WONDRACEK, Jônatas. O sistema de proteção social dos militares: Estudo sobre a Lei nº 13.954/19 e Decreto-Lei nº 667/1969. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 25, n. 6153, 6 maio 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/81879>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Recebido em 07 de julho de 2021.

Aceito em 19 de julho de 2021.