

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL
Nº 308/2005-RN, ENQUANTO DEFINIDORA DO REGIME PRÓPRIO DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS MILITARES ESTADUAIS DO RIO GRANDE DO
NORTE.**

Roderick de Medeiros Guerra¹
Hudson Palhano de Oliveira Galvão²

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 308, de 25 de outubro de 2005, que sob o fundamento de reequilíbrio de contas e adequação às reformas da previdência levadas à efeito no plano federal, normatizou, em uma mesma legislação local e sob as mesmas bases, o regime previdenciário dos servidores públicos do Estado e o regime previdenciário dos militares estaduais e seus pensionistas. A hipótese levantada é a de que a legislação seria inconstitucional, por desconsiderar dispositivos da Constituição Federal que indicam a necessidade de regramento previdenciário materialmente distinto para estas duas categorias de agentes públicos, de acordo a natureza jurídica e as particularidades que as distinguem. Metodologicamente, a pesquisa é aplicada, bibliográfica, qualitativa e exploratório-explicativa descritiva e utilizando do método dedutivo, concluiu que a legislação objeto da pesquisa é, de fato, inconstitucional.

Palavras-chave: Militares Estaduais. Servidores Públicos Civis. Identidade de Regime Previdenciário. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the constitutionality of State Complementary Law No. 308 of October 25, 2005, which, based on the rebalancing of accounts and adequacy to the pension reforms carried out within the Federal realm, regulated, under the same bases, the Social Security System of the State employees, as well as the social security system of the state military personnel and its pensioners. The hypothesis raised is that the legislation would be unconstitutional, disregarding provisions of the Federal Constitution that indicate the need for a materially different Social Security regulation for those two categories of public agents, according to the legal nature and particularities that distinguish both of them. Methodologically, this research is applied, bibliographical, qualitative and descriptive exploratory-

¹ Oficial da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte, Graduado em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte, Diretor Jurídico da Associação dos Oficiais Militares do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: roderickguerra@hotmail.com. Autor do Artigo.

² Mestre em Direito constitucional e garantia de direitos pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte, doutorando em Direito, com especialidade em ciências jurídico-políticas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor do Curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), campus de Mossoró/RN. Professor orientador.

explanatory, and also by using the deductive method, eventually concluded that the legislation object of the research is, in fact, unconstitutional.

Keywords: State Military. Civil Service Employees. Identity of Social Security Regime. Unconstitutionality.

INTRODUÇÃO

Do ponto de vista constitucional, o constituinte originário, em 1988, concebeu o sistema previdenciário brasileiro assentado sob dois regimes distintos, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores de um modo geral; e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos civis e militares, titulares de cargos efetivos das três esferas do governo (União, Estados e Municípios), apresentando entre si, os regimes, significativas diferenças.

Apenas uma década depois, no ano de 1998, o sistema originalmente proposto já recebia sua primeira alteração significativa, através da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, seguindo-se sucessivas alterações em curto espaço de tempo, levadas à efeito, especialmente, através das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005, aparentemente, com o viés de aproximação entre os dois sistemas.

Especialmente no tocante à reforma implementada pela Emenda Constitucional nº 41 de 19/12/2003, sua efetivação trouxe à baila um dissenso doutrinário sobre os dois regimes previdenciários (RGPS e RPPS) serem gênero ou espécie.

Em outras palavras e no que concerne ao objeto do presente artigo, passou-se a não se ter consenso sobre a possibilidade de existência de um único Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que abarcasse, ao mesmo tempo, tanto os servidores civis quanto os militares dos Estados; ou se, na verdade, seria constitucionalmente necessária a coexistência simultânea de mais de um regime próprio de previdência, sendo um deles aplicável exclusivamente aos militares estaduais, adaptado à natureza e particularidades do seu regime jurídico específico.

Em que pese a incerteza referenciada no parágrafo supra, no ano de 2005, sob a alegação de que necessitava equacionar as contas da previdência estadual e adequar-se à reforma previdenciária efetivada em âmbito nacional através da Emenda

Constitucional nº 41/2003, o Estado do Rio Grande do Norte sancionou um projeto de Lei Complementar, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, que reorganizou o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social do Estado, tratando, em um mesmo diploma legal e sob as mesmas bases, da previdência de seus servidores civis e militares, desconsiderando, portanto, as evidentes diferenças de natureza e regime jurídico claramente existentes entre essas duas classes de agentes públicos.

O diploma legal ora questionado (Lei Complementar Estadual nº 308, de 25 de outubro de 2005), embora ainda não tenha revelado, na prática diária, muitas implicações negativas aos militares estaduais, dado quase nenhum dos segurados militares que ingressaram após a vigência do novo regime previdenciário terem atingido as condições para serem transferidos para a reserva ou reformados (situações equiparadas à aposentadoria dos servidores civis), já se apresenta perverso, especialmente, aos dependentes dos segurados militares que faleceram após a entrada em vigor do novel sistema previdenciário, especialmente em razão da ausência de integralidade da pensão por morte, regra que até então vigorava aos dependentes dos militares estaduais.

Imiscuir-se no enfrentamento do problema, significa deixar que anos se passem e novos benefícios sejam concedidos aos militares estaduais e seus dependentes, com base em uma legislação que possivelmente não lhes seria aplicável, o que poderia representar sérios danos não só ao patrimônio jurídico dos militares e seus dependentes, mas às próprias finanças estaduais, dado que, sem sombra de dúvidas, muitos destes benefícios poderão ser futuramente questionados através de custosas ações judiciais, o que, por si só, já revela a atualidade e relevância da pesquisa.

Cabe-nos acrescentar que, hodiernamente, a questão previdenciária tem voltado a ocupar lugar de destaque na agenda política brasileira, refletindo-se na mídia e nos noticiários diariamente, quase sempre sob o enfoque de mais uma urgente necessidade de revisão do atual modelo, especialmente diante de um alegada impossibilidade de auto sustentação do sistema como se encontra atualmente posto.

Neste contexto, corroborando com a atualidade e relevância do trabalho, importa destacar que, muito recentemente, o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte enviou para Assembleia Legislativa local, através da mensagem nº

118/2017-GE, de 02 de março de 2017³ (ainda não apreciada), uma nova proposta de reforma do regime próprio de previdência de seus servidores que, novamente, pretendia regulamentar em um mesmo diploma e sob as mesmas bases, os servidores públicos civis e os militares do Estado.

Desta forma, o presente estudo desenvolver-se-á, essencialmente, sob um enfoque jurídico-constitucional, na intenção de avaliar a Lei Complementar Estadual nº 308/2005-RN, no que se aplica aos militares estaduais e seus pensionistas, se encontra em sintonia com a Constituição Federal da República Federativa do Brasil e suas regras gerais definidoras dos Regimes Previdenciários Próprios.

Pretende o presente artigo, como objetivos específicos, arrolar as principais diferenças fáticas e jurídicas entre os “servidores públicos” da Seção II do Capítulo VIII e os “militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” da Seção III do Capítulo VIII, tudo da Constituição Federal da República Federativa do Brasil (CF); e analisar se a Carta Magna brasileira permite a coexistência de dois Regimes Previdenciários Próprios em um mesmo Estado e exige, ou não, que o regime previdenciário dos servidores públicos civis e o regime previdenciário dos militares dos estados (qualquer nome que se dê a ele)⁴ sejam materialmente distintos e regulamentados em diferentes diplomas legais.

Como destacado, o problema a ser estudado poderá contribuir para uma delimitação segura acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma Lei formal atualmente aplicada no Estado do Rio Grande do Norte, cujo modelo, inclusive, pode também estar sendo aplicado em outras unidades da federação.

Ao final da pesquisa, em se confirmando a hipótese de inconstitucionalidade do diploma especificamente analisado, como efeitos práticos, teríamos a retirada do mundo jurídico, das regras emanadas da referida norma, estritamente no que se referirem aos militares estaduais e seus pensionistas que, a

³ O Projeto de Lei enviado originariamente pela mensagem nº 118/2017-GE, posteriormente, veio a ser alterado através de substitutivo que se preocupou em diferenciar as regras aplicáveis aos servidores civis e aos militares e suas pensionistas, embora ainda mantendo a regulamentação em um mesmo diploma legal. Inteiro teor da proposta obtido no sítio eletrônico do Gabinete Civil do Governador do Estado, disponível em <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2063&ACT=&PAGE=4&PARM=&LBL=Mensagem+na+Assembleia>>, acesso em 03 de novembro de 2017.

⁴ Conforme será visto no desenvolvimento do presente estudo, alguns autores preferem não utilizar a expressão “regime previdenciário”, para se referir à legislação que estabeleça os benefícios dos militares, preferindo a expressão “sistema constitucional de proteção social dos militares”.

partir de então, passariam a não mais se encontrar sobre a égide do regime previdenciário reformado do Estado do Rio Grande do Norte, o que traria para o Poder Público, a necessidade urgente de elaboração de uma nova legislação, específica aos militares, adaptada ao atual contexto.

Por fim, convém destacar que a pesquisa desenvolvida utilizou-se do método dedutivo e pode ser classificada:

a) Quanto a sua natureza, como aplicada, pois objetiva solucionar um problema concreto e específico;

b) Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, como bibliográfica, já que elaborada a partir de obras previamente publicadas;

c) Quanto a forma de abordagem do problema, como qualitativa, pois busca compreender a relação entre o mundo e o homem, particularmente quanto ao contexto histórico-social e jurídico envolvendo a construção dos conceitos de seguridade social e previdência, especialmente com relação aos militares, por meio de análises que não podem ser traduzidas em números; e

d) Quanto aos objetivos, como exploratória-explicativa-descritiva, pois objetiva proporcionar ao leitor familiarizar-se com o problema objeto do estudo por meio de levantamento bibliográfico que identifique historicamente as razões de ser da existência da seguridade social e da previdência social, descrevendo as características dos militares que essencialmente os diferencie dos servidores públicos civis.

1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Todos os animais, de suas diversas formas, sempre demonstraram, no dia a dia, certa “preocupação” com o amanhã. Esta “preocupação” pode manifestar-se de forma simples, efêmera e com uma finalidade específica, como o hábito de estocar alimentos para superar um rigoroso inverno, ou de forma mais complexa, como o que ocorre hoje com a espécie humana, através do seu sistema de previdência e seguridade social.

Todavia, nem sempre o homem teve um sistema complexo de proteção social.

Nos primórdios da humanidade, o homem buscava unir-se a outros com o objetivo mais voltado para satisfação de suas necessidades básicas, especialmente

relacionadas ao provimento alimentar e à segurança (seja em relação a outros homens ou aos animais).

Não que estejamos assegurando que nesse agrupamento precário anteriormente descrito, encontraremos a origem dos sistemas de seguridade social que conhecemos hoje. No entanto, já na origem da humanidade, podia-se se vislumbrar uma das principais premissas em que se lastreia qualquer sistema contemporâneo de seguridade social: a reunião de esforços individuais objetivando o bem comum futuro.

Com esteio nas lições de Aguiar (2017), podemos assegurar que o marco inicial da previdência no mundo, com as características básicas dos atuais sistemas de previdência social (a compulsoriedade e a natureza contributiva), remonta ao século XIX, período pós a revolução francesa, especificamente a partir do ano de 1883, na Alemanha, através das Leis de Bismark.

Até então, o modelo de seguridade social vigente, especialmente no mundo ocidental, era marcado pela pouca ou nenhuma intervenção do Estado nas relações privadas, inclusive as relacionadas ao emprego e previdência. O trabalho era remunerado mediante salário, de acordo com os termos do contrato particular que tivesse sido “celebrado”. Porém, como não havia regulamentação Estatal, não é difícil presumir que tais contratos, onde de um lado encontravam-se os detentores de riqueza e dos meios de produção e, de outro, a classe trabalhadora, não eram lá muito justos.

As condições de trabalho também não eram das melhores e, com isso, com o passar dos anos, muitos trabalhadores adoeciam, o que lhes diminuía a capacidade laborativa e, conseqüentemente, de sustento, deixando-os, no fim, à mercê do assistencialismo voluntário da família ou de terceiros (inclusive a Igreja).

Exatamente nessa época, embora não só por este motivo, eclodiram por toda Europa uma série de movimentos sociais⁵ capitaneados sobretudo pelas classes operárias, com o claro desejo de despertar nos governantes a necessidade de intervenção estatal no mercado de trabalho, de modo a proteger os trabalhadores das contingências sociais, o que terminou ocorrendo, não por atenção e compreensão às demandas dos trabalhadores, mas sobretudo com a intenção de manutenção da paz

⁵ São exemplos, o “Cartismo” Inglês (1838 a 1848) e as revoluções de 1848, na França e na Alemanha.

social e do próprio Estado, conforme conclusão expressa por Aguiar (2017), para quem:

O objetivo dos chamados seguros sociais de Bismarck foi o de, precipuamente, impedir movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial, atenuando a tensão existente nas classes de trabalhadores. Era clara a intenção de Bismarck em ampliar o espectro de proteção previdenciária aos trabalhadores, tendo em mente que por mais caro que pareça o seguro social, resulta menos gravoso que os riscos de uma revolução (AGUIAR, 2017, p. 33).

Pouco tempo depois, em 1891, a Igreja católica, que sobretudo naquela época possuía a capacidade de influenciar fortemente a cultura da população, alinhava-se com os movimentos operários e publica a encíclica papal "*Rerum novarum*", de autoria do Papa Leão XIII, documento que segundo Sena e Cristo (2014), foi uma referência na reflexão sobre as condições de trabalho da época, tendo marcado e inaugurado a imersão da igreja na discussão pública das questões sociais, destacando a necessidade da união entre o capital e o trabalho e, sobre o direito dos operários, defendendo a necessidade do Estado assegurar-lhes uma vida digna e uma previdência em face aos acidentes, doença e velhice.

Nesse contexto, alinhados os interesses da classe operária, do próprio Estado e da Igreja, passa-se, conforme sugerido por Ibrahim (2005), naturalmente e de maneira paulatina, de um modelo liberal de Estado, para um modelo mais intervencionista, chamado por Pereira, Maravall e Przeworski (1993 apud Ibrahim, 2005, p.4) de "Estado de tamanho certo" e, posteriormente, ao atual Estado do Bem-Estar Social, que nos dizeres de Wilenski (1975 apud Benevides, 2011, p. 12), pode ser conceituado como o modelo de Estado de assegura a qualquer cidadão, como direito político e não como caridade, "a existência de um padrão mínimo (garantido pelo Estado) de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução."

Desse modo, hoje, a seguridade, e por consequência a previdência social, encontram-se intrinsecamente ligadas ao Estado e suas funções, dentre as quais destacamos a de proteger socialmente seus integrantes, especialmente "em relação a eventos que lhe possam causar a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de subsistência por conta própria, pela atividade laborativa." (LAZARINI, 2015, p. 3).

Em outras palavras, o Estado passa a entender que as pessoas não conseguem se auto sustentar, eterna e incondicionalmente, através do trabalho, de

modo que passa, também, a assumir o papel de diligenciar para que seu povo possa ter, sempre, o mínimo existencial, seja através do fornecimento direto de bens ou serviços aos necessitados, custeado por arrecadações compulsórias, seja indiretamente, através da instituição, regulamentação e controle, de um sistema previdenciário onde todos os cidadãos, solidariamente, contribuem obrigatoriamente em benefício uns dos outros (obviamente, respeitando-se as particularidades de cada povo e lugar).

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: REGIMES E DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS

Como visto na seção anterior, a seguridade social tal qual conhecemos hoje, parte da premissa de que o Estado assume o papel de provedor, para sua população, das condições mínimas necessárias que assegurem sua existência com dignidade, o que, como já dissemos, pode ocorrer direta ou indiretamente, de mais de uma forma.

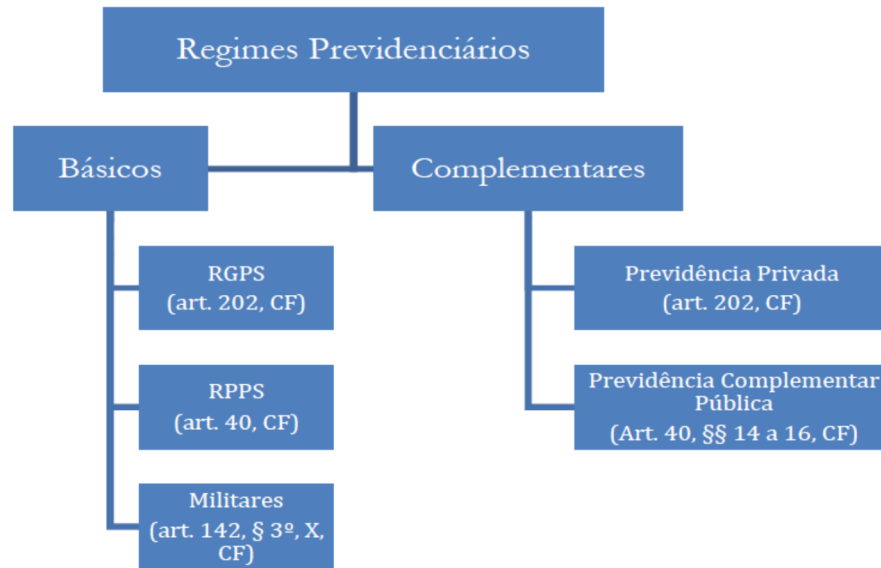
No Brasil, o sistema de seguridade social adotado na atual ordem constitucional, conforme previsão expressa constante no artigo 194 da Constituição Federal, encerra três principais frentes, quais sejam: a) saúde; b) previdência social e c) assistência social. Senão vejamos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os **direitos** relativos à saúde, à **previdência** e à assistência social (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ou seja: com vistas a prover a sua população do mínimo existencial, o Estado Brasileiro elevou à **direito constitucional subjetivo** dos seus cidadãos, a atuação estatal sempre voltada para promoção, proteção e restabelecimento da saúde dos brasileiros; para a adoção de políticas assistencialistas de proteção, especialmente em atenção às classes sociais mais vulneráveis (idosos, crianças e adolescentes carentes, pessoas portadoras de deficiência, desempregados, etc); e para a instituição de um sistema de previdência capaz de proteger eficazmente os trabalhadores, perante as vicissitudes da vida que lhes diminuam ou retirem a possibilidade de auto sustento, através da própria força laboral.

No campo da previdência, utilizando-nos da classificação de Aguiar (2017), podemos assegurar que coexistem no ordenamento jurídico brasileiro, três regimes previdenciários obrigatórios (ou básicos) e dois regimes previdenciários facultativos, a seguir apresentados na figura ilustrativa elaborada pelo supracitado autor. Vejamos:

Figura - Regimes previdenciários em vigor no Brasil



Fonte: Aguiar (2017, p. 27)

É bem verdade que nem todos os autores defendem a existência de um regime previdenciário próprio dos militares. No entanto, os que assim não o fazem, via de regra, não atacam a existência ou necessidade de um regramento específico para os militares. É o caso de Ibrahim (2005), para quem não é correto falar-se em regime previdenciário próprio dos militares, apenas em virtude das peculiaridades da vida da caserna inviabilizarem um regime securitário financeiramente equilibrado. Senão vejamos:

[...] nem seria correto falar-se em regime previdenciário dos militares, pois simplesmente seguem à inatividade remunerada, custeada integralmente pelo tesouro, sem perder a condição de militar. As especificidades dessa categoria dificilmente permitirão a criação de um regime securitário atuariamente viável, pois a aposentação é frequentemente precoce, seja pelas rigorosas exigências físicas ou mesmo pelos critérios de hierarquia (IBRAHIM, 2005, p. 24/25).

Ou seja, não se discute se há ou não, a necessidade e existência de um regramento específico aplicável aos militares, em matéria de previdência. O que se discute é se esse regramento pode, tecnicamente, ser chamado de “regime previdenciário”, notadamente do ponto de vista securitário. Vasconcelos (2017), por exemplo, prefere, utilizar a expressão “sistema constitucional de proteção social dos militares”.

Enfim, por ser inócua a discussão, especialmente para os fins do presente trabalho, coexistem, atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, ainda segundo a classificação de Aguiar (2017), os regimes previdenciários a seguir individualizados:

2.1 Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

Destinado, obrigatoriamente, aos trabalhadores em geral que se encontram com vínculo de emprego regido pelas Consolidações das Leis do Trabalho (CLT) e aos empregados públicos, bem como, facultativamente, àqueles que não estiverem no mercado formal de trabalho, possui previsão no Art. 201 da Constituição Federal, dispositivo que conta com a seguinte redação:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

[...]

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

[...]

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo (BRASIL, 1988).

2.2 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

Destinado aos servidores públicos civis estatutários das três esferas do governo (União, Estados e Municípios), encontra-se previsto no Art. 40 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (BRASIL, Capítulo VII – Da Administração Pública, Seção II – Dos Servidores Públicos, 1988).

Note-se que, apesar de, a princípio, o texto constitucional poder sugerir que os militares, enquanto “titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, ou do Distrito Federal”, estão inseridos no RPPS regulamentado pelo artigo supra, esta não pode ser a conclusão adequada à questão, uma vez que a Constituição Federal, a partir da emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998, que dispôs sobre “o regime constitucional dos militares”, expressamente passou a subdividir os agentes públicos em “servidores públicos” (Capítulo VII, Seção II), de onde transcrevemos a previsão normativa supra; e em “Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (Capítulo VII, Seção III), onde encontraremos a previsão de um “Regime Próprio dos Militares”, apresentada logo a seguir, no item “c”.

2.3 Regime Próprio dos Militares (RPM)

Conforme Aguiar (2017, p. 27), “de responsabilidade estatal, podendo ser da União e dos Estados, exclusivamente para os respectivos militares”, possui previsão constitucional, para os militares da União, no Art. 142, § 3º, dispositivo que vem assim redigido:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à

defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

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

[...]

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 (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Especificamente para os militares estaduais, a previsão encontra-se no Art. 42, §1º, também da Constituição Federal, dispositivo que conta com a seguinte redação:

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

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

§ 2º **Aos pensionistas dos militares dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios **aplica-se o que for fixado em lei específica** do respectivo ente estatal (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Destaque merecem os grifos propositalmente acrescentados, pois já havíamos construído a ideia de que a previdência é um direito subjetivo, constitucionalmente assegurado, de todo cidadão brasileiro, o que, por óbvio, inclui os militares.

Assim, pelo texto dos artigos Art. 42 e 142 supra transcritos, fica claro que cabe à uma Lei específica (no casos dos militares estaduais, uma “lei estadual”), dispor sobre a previdência dos militares, enquanto Direito subjetivo de cada um dos integrantes das Corporações Militares, de modo que parece-nos óbvio que a previdência dos militares não está, de fato, contida no Regime Próprio de Previdência

Social (RPPS) dos servidores públicos civis, previsto no Art. 40 da Constituição Federal⁶.

2.4 Regime de Previdência Complementar (RPC)

Destinado a complementar os benefícios dos segurados vinculados ao RGPS, encontra previsão no Art. 202 da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (BRASIL, 1988)

2.5 Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (RPCSP)

Destinado a complementar os benefícios dos segurados vinculados ao RPPS, encontra previsão no Art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal, dispositivos que contam com a seguinte redação:

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.[...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam 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.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos

⁶ Nas próximas seções, desenvolveremos mais o assunto, abordando inclusive os motivos pelos quais o Regime Próprio dos Militares (RPM) não pode se confundir com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), aplicável aos servidores públicos civis.

de benefícios somente na modalidade de contribuição definida (BRASIL, 1988).

Estes são, portanto, os cinco regimes previdenciários existentes no Brasil, de acordo com a linha de posicionamento a ser seguida no presente trabalho.

3 NECESSIDADE DE UMA “PREVIDÊNCIA” ESPECÍFICA AOS MILITARES

Talvez em razão do passado recente do Brasil, onde até pouco tempo vivíamos sob um regime militar, pouco se evoluíram os estudos, nos meios acadêmicos da sociedade civil, acerca das particularidades da vida e do regime jurídico dos militares.

Essa falta de informação, que com o passar do tempo materializou-se em relevante desconhecimento das peculiaridades da caserna, sem sombra de dúvidas, parece-nos ter servido como um importante catalizador para as equivocadas interpretações que constantemente envolvem os direitos e obrigações afetos essencialmente aos militares.

No campo previdenciário, outra não é a realidade, sendo raro encontrar estudos específicos sobre a previdência dos militares. Na maioria das obras dos consagrados doutrinadores nacionais que dedicam suas pesquisas ao ramo do Direito Previdenciário, normalmente, não encontramos mais do que uma dezena de páginas dedicadas à previdência dos militares.

Talvez por isso, recorrentemente, especialmente no campo objeto do presente estudo, encontramos iniciativas ou normas tendentes à tratar os militares, sobretudo os estaduais, conforme o tratamento conferido aos servidores públicos civis, desconsiderando que a atividade e as peculiaridades do serviço público prestado pelos militares e pelos servidores civis, são completamente distintas, o que, de acordo com Costa (2016), tem frequentemente ocasionado intranquilidade aos executores da segurança pública dos estados, os militares estaduais.

Citando apenas algumas dessas importantes diferenças, com esteio no estudo levado à efeito por Lazzarini (2005 apud Vasconcelos, 2017), bem como no estudo realizado por COSTA (2016), podemos destacar que, somente os militares, ao contrário dos demais servidores públicos civis:

a) exercem suas atividades mediante o prévio juramento de exercício de suas funções mesmo com o sacrifício da própria vida (Art. 30, I, da Lei Ordinária Estadual nº 4.630, de 16 de setembro de 1976⁷);

b) possuem dedicação integral à profissão, sendo-lhes inclusive vedado comerciar ou tomar parte na administração ou gerência de sociedade (Art. 28 do EMRN);

c) exercem suas atividades, defendendo a sociedade, expostos à alto grau de risco, letalidade e ferimentos em serviço;

d) possuem obrigação legal de, mesmo fora de serviço, atuarem em defesa da sociedade (Art. 301, Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941⁸);

e) estão sujeitos à regime de trabalho que frequentemente apresenta variações de horários, seja prolongamentos, antecipações ou adiamentos não previstos;

f) estão sujeitos à constantes transferências compulsórias de local de prestação de serviço, mesmo que importem mudança de domicílio (Decreto nº 8.330/1982-RN⁹);

g) não fazem jus ao recebimento de horas extras, adicional de trabalho noturno, Fundo de Garantia por Tempo de serviço (FGTS), aviso prévio, seguro desemprego ou seguro contra acidentes de trabalho (Art. 142, § 3º, VIII, CF);

h) não podem exercer o direito constitucional de sindicalização e greve (Art. 142, § 3º, IV, CF);

i) desenvolvem suas atividades em Instituições baseadas na rígida hierarquia e disciplina, com a previsão de punição privativa de liberdade para infrações disciplinares e sem possibilidade de utilização de *Habeas Corpus* (Art. 142, § 2º, CF);

j) podem ser revertidos ao serviço ativo, em determinadas condições, mesmo após transferência para a reserva (Art. 95 do EMRN);

l) podem ser alcançados pelo regulamento disciplinar inclusive quando na reserva, o que não ocorre com os servidores públicos civis, após a respectiva aposentadoria (Art. 8º, Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982-RN¹⁰);

⁷ Estatuto dos Militares do Estado do RN (EMRN).

⁸ Código de Processo Penal (CPP).

⁹ Regulamento de movimentação de Oficiais e Praças da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte.

¹⁰ Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (RDPM).

m) cometem crime caso ausentem-se do local de trabalho por mais de oito dias consecutivos (Art. 187, Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de Outubro de 1969¹¹); e

n) deverão afastar-se da atividade, caso sejam eleitos para qualquer cargo político (Art. 14, § 8º, CF), recebendo remuneração proporcional apenas se contarem com mais de cinco anos de serviço (Art. 51, EMRN).

Estas frontais discrepâncias entre o regime jurídico dos servidores públicos civis e o regime jurídico dos militares, federais ou estaduais, que, frise-se, sequer esgota a matéria, demonstram claramente a evidente desigualdade jurídica existente entre as duas mencionadas classes de agentes públicos, o que nos impõe que, em todos os demais campos, inclusive no previdenciário, façamos a correta repercussão destas diferenças, de modo a atendermos em plenitude ao conteúdo material do sagrado princípio constitucional da igualdade, que determina que tratemos os iguais com isonomia, porém, os desiguais com desigualdade, conforme sejam suas diferenças substanciais.

Ademais, a própria Constituição Federal, se não veda expressa e textualmente a inclusão dos militares no Regime Próprio de Previdência do Servidores públicos civis (RPPS), estabelece a possibilidade de coexistência do RPPS com um Regime Próprio dos Militares (RPM), inclusive com unidade gestora distinta. Senão vejamos:

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.[...]

§ 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**¹² (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹¹ Código Penal Militar (CPM).

¹² Cabe aqui lembrar que o disposto no artigo 142, X da Constituição Federal, aplica-se aos militares estaduais, por expressa disposição constante no art. 42, §1º, conforme visto na seção anterior (BRASIL, 1988).

Convém destacar, entretanto, a respeito da parte final do Art. 40, § 20, que segundo Lazarinni (2005, p. 3, grifo do autor), “a ressalva não é facultativa. Ela é obrigatória para a Administração Pública”, pois “reconheceu como direito subjetivo público desses agentes públicos a existência de um **‘Regime Previdenciário Próprio’**, dado as suas peculiaridades e situações especiais”¹³. Até porque,

se o regime do militar do Estado é próprio, não é lógico aplicar-se-lhe as regras de outro regime, pois, se era para se seguirem as mesmas regras, o Constituinte, com certeza, não teria indicado a necessidade de normas previdenciárias diversas, como demonstrado na ressalva do § 20 do artigo 40 da vigente Constituição de 1988, na sua atual redação (LAZARINNI, 2005, p. 4).

A conclusão, na espécie, não pode ser outra diferente da que chegou Aguiar (2017, p. 661), para quem “[...] os militares dos Estados e do Distrito Federal [...] devem contar com regras próprias e até mesmo um órgão gestor próprio em cada Estado”, nem da alcançada por Martins e Rodrigues (2014, p. 5), para quem:

há necessidade legal de um Regime Próprio de Previdência Social para os militares estaduais, que os equiparam aos mesmos direitos e deveres dos militares das Forças Armadas, por suas peculiaridades especiais que os diferenciam dos servidores públicos civis. [...] Os militares dos Estados, incluindo, também, os bombeiros militares dos Estados, já deveriam ter, há muito tempo, um regime previdenciário exclusivo, não sendo sua outorga pelos entes federativos regionais que possuam polícias militares uma faculdade, mas um “poder-dever”.

Importa registrar que Martins (2005), constitucionalista renomado no país, enfrentando o problemática semelhante com relação à legislação do Estado de São Paulo, já havia se manifestado no sentido de que impõe a Constituição Federal, com relação aos seus agentes públicos sujeitos à Regime Próprio, a instituição de dois regimes jurídicos previdenciários distintos, um para os servidores públicos estatutários em geral e outro para os militares estaduais e seus dependentes, devendo, portanto, os militares estaduais, terem regramento previdenciário distinto dos servidores públicos civis.

¹³ Ao se referir a “desses agentes públicos”, o autor faz alusão aos militares estaduais.

Desta feita, por tudo exposto, temos por evidente que, assim como entenderam o então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Brasil, 2014) e Costa (2016), qualquer inclusão dos militares em uma mesma lei previdenciária, juntamente com os servidores públicos civis, vai de encontro à disposição do constituinte derivado, sendo flagrante a não sua não recepção, frente à Carta Magna, não porque, simplesmente, o texto da Carta da República assim encontra-se redigido, mas, sobretudo, porque as exigências que a sociedade impõe aos militares, para o desempenho de suas funções, assim como suas atribuições e condições de trabalho, são extremamente distintas daquelas impingidas aos servidores públicos civis.

Desse modo, tendo a previdência origem histórica na necessidade de proteção dos trabalhadores com relação às ocorrências da vida que lhes retirem ou diminuam a possibilidade de auto sustento (e sustento de sua família) através do trabalho, e sendo o trabalho dos militares materialmente distinto, e muito, do desenvolvido pelos servidores públicos civis, não faz o menor sentido cogitar que o regime previdenciário destas duas classes de agentes públicos possa ser o mesmo.

4 O CASO DO RIO GRANDE DO NORTE E A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 308, DE 25 DE OUTUBRO DE 2005.

Em 05 de novembro de 2005¹⁴, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, edição nº 11.102, a Lei Complementar Estadual nº 308, de 25 de outubro de 2005, com o objetivo de reestruturar o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN) e reorganizar o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN), à luz da previsão constante no artigo 40 da Constituição Federal. Senão vejamos:

Art. 1º Fica reestruturado, nos termos desta Lei Complementar, o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN) **de que trata o art. 40 da Constituição Federal** (RIO GRANDE DO NORTE, 2005, p.1, grifo nosso).

¹⁴ A data se refere à uma republicação por incorreção. A primeira publicação ocorreu em 26 de outubro de 2005, no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, edição nº 11.096.

Não obstante, em que pese a intenção de reestruturar apenas o RPPS tratado no artigo 40 da Constituição Federal, logo em seguida, a mencionada legislação estabelece que serão filiados ao RPPS/RN, na condição de segurados obrigatórios, não só os servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Norte, como também os militares estaduais. Observemos:

Art. 3º São filiados ao RPPS/RN, na qualidade de beneficiários, os segurados e seus dependentes assim definidos nos arts. 6º e 8º desta Lei Complementar.

[...]

Art. 6º São segurados do RPPS/RN:

I - o servidor titular de cargo público efetivo dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo incluído o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte e Judiciário, do Ministério Público, de suas autarquias, inclusive as de regime especial, e de fundações públicas;
II - o servidor aposentado no exercício de cargo público citado no inciso I, do caput, deste artigo; e

III - o militar estadual da ativa, da reserva remunerada e o reformado.

[...]

Art. 10. **A inscrição do segurado no órgão gestor previdenciário será obrigatória e automática**, devendo ocorrer por ocasião da investidura no cargo público efetivo, **posto ou graduação**.

Art. 11. [...] Parágrafo único. Estarão igualmente sujeitos à inscrição obrigatória no órgão gestor previdenciário os dependentes e pensionistas dos servidores e militares referidos no caput deste artigo (RIO GRANDE DO NORTE, 2005, p.1, grifo nosso).

Contudo, como já visto nas seções 2 e 3 deste trabalho de pesquisa, o RPPS estipulado pelo Artigo 40 da Constituição Federal, claramente, não se aplica aos militares.

Somente recapitulando, em primeiro lugar, o mencionado artigo encontra-se previsto na seção II da Carta Política Brasileira, destinada exclusivamente aos servidores públicos civis, enquanto que as regras aplicáveis aos militares dos Estados, em matéria previdenciária, possuem amparo constitucional no Art. 42 (e não no art. 40), dispositivo que inaugura a seção III, da nossa Carta Magna.

Ademais, como também já explorado, a desigualdade material do regime jurídico e da própria natureza do serviço público que prestam, impossibilitam, do ponto de vista do princípio constitucional da igualdade, o tratamento cegamente isonômico, em um mesmo regime previdenciário, de duas categorias tão distintas de agentes públicos.

Neste contexto, apesar da já clara incompatibilidade constitucional em se tentar regulamentar o RPPS estadual, com esteio no Art. 40 da Constituição Federal, mas abrangendo tanto os servidores públicos civis quanto os militares estaduais, pedimos vênia ao leitor para abordarmos mais detalhadamente alguns pontos específicos mais aptos à demonstração das incongruências materiais contidas na Lei Complementar Estadual nº 308/2005, enquanto definidora do regime próprio de previdência social aplicável aos militares estaduais deste Estado.

4.1 Abono de permanência

O abono de permanência nada mais é do que a devolução da contribuição previdenciária descontada obrigatoriamente do segurado. Inserido no texto constitucional, em 2003, através da emenda Constitucional nº 41, exatamente no parágrafo 9º do Artigo 40 da Constituição Federal, possuía a nítida intenção de incentivar a não aposentação dos servidores públicos e veio assim redigido:

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 19. O servidor **de que trata este artigo** que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II (BRASIL, 1988, Capítulo IV, Seção II “dos servidores Públicos”, grifo nosso).

Na época, o país passava por uma de suas importantes reformas previdenciárias, no sentido de dificultar a aposentação de seus trabalhadores, tendo encontrado importante aliado, no caso dos servidores públicos, justamente na criação do abono de permanência.

Contudo, como já visto, os militares dos Estados não estão relacionados entre o rol dos agentes públicos do Art. 40, possuindo regulamentação de índole

constitucional com espeque no artigo 42, que no que importa à presente subseção, vem assim redigido:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do **art. 40, § 9º**; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores (BRASIL, 1988, Capítulo IV, Seção III “dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, grifo nosso).

Ou seja, a Constituição Federal estabeleceu, por omissão, que dentre todas as regulamentações aplicáveis aos servidores públicos civis mencionadas no seu Art. 40, apenas a do parágrafo 9º seria aplicável aos militares estaduais¹⁵.

A construção teórica supra é a mesma que, sem qualquer questionamento doutrinário ou jurisprudencial, determina só ser possível a extensão, aos militares, daqueles Direitos Sociais previstos no artigo 7º da Constituição Federal que se encontrem expressamente referidos no Art. 142, VIII, vedando-se aos militares, em razão da omissão, por exemplo, o direito ao adicional noturno, fundo de garantia por tempo de serviço e duração de jornada de trabalho não superior a quarenta e quatro horas semanais.

Não obstante, a legislação local ora objeto de estudo, contrariando a omissão não permissiva da Constituição Federal no tocante à extensão do abono de permanência aos militares estaduais, estabeleceu, para os militares do Rio grande do Norte, a possibilidade de recebimento da mencionada verba. Vejamos:

Art. 66. § 4º O militar estadual que tenha completado exigências para a reserva remunerada estabelecidas em legislação própria e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até ser atingido pela compulsória (RIO GRANDE DO NORTE, 2005, p.3, grifo nosso).

¹⁵ O parágrafo 9º do Art. 40 da Constituição federal refere-se à contabilização do tempo de contribuição federal, estadual ou municipal, para efeito de aposentadoria.

Entretanto, importa registrar que a natureza do serviço desempenhado pelos servidores públicos civis e pelos militares divergem diametralmente, especialmente do ponto das condições de higidez física indispensáveis à prestação do serviço público que desempenham, ligadas, indissociavelmente, à idade.

Enquanto que aos servidores públicos civis, pela natureza do serviço prestado, essencialmente burocrático, é possível se alargar o tempo de atividade sem maiores consequências, o mesmo não ocorre com os militares, para os quais a higidez física é indispensável à eficaz prestação do serviço público que lhes cabe, de modo que, se para aqueles, é aceitável ou até mesmo desejável alargar o prazo de prestação do serviço público, pensando em um equilíbrio atuarial e fiscal do respectivo sistema previdenciário, para estes, não há de se pensar no alargamento da idade limite para permanência na atividade, posto que não há como sequer se cogitar o desempenho satisfatório da função que a sociedade espera que desempenhem, com uma idade que, naturalmente, limita a higidez física do ser humano.

4.2 Regime de Previdência Complementar

Como mencionado na seção 2, o Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos assenta-se na previsão constitucional existente no Art. 40, §§ 14 e 15, dispositivos incluídos pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 15/12/1998, e 41, de 19/12/2013, que contam com a seguinte redação:

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam 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.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por

intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos **respectivos participantes** planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Antes da inclusão, com a atual redação, dos mencionados parágrafos, vigorava para os servidores públicos um sistema previdenciário que assegurava a integralidade dos respectivos proventos de aposentadoria, já que, por disposição constitucional, tinha-se que, por ocasião de sua concessão, a aposentadoria do servidor público corresponderia, necessariamente, à totalidade de sua remuneração quando em atividade.

Ou seja, com base no contexto e considerando a atual redação do parágrafo 14 do artigo 40 da carta política brasileira, que inaugura a figura da previdência complementar, percebe-se que a ideia deste regime previdenciário facultativo assenta-se na premissa de não manutenção da garantia de integralidade das aposentadorias.

Todavia, o regramento da previdência complementar, textualmente, somente se aplica “para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo”, categoria de agentes públicos que já vimos não abranger os militares estaduais.

Ademais, importa mais uma vez repisar a construção teórica que determina que em razão da mesma omissão mencionada na subseção anterior¹⁶, as regras da previdência complementar não são extensíveis aos militares estaduais.

Não obstante, a legislação objeto do presente estudo, mais uma vez contrariando as normativas constitucionais, terminou por estender aos militares estaduais que ingressaram nas respectivas corporações estaduais após o início da sua vigência, o fim da integralidade e a possibilidade de aplicabilidade da previdência complementar. Vejamos:

Art. 93. O Estado poderá, por lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, instituir **regime de previdência complementar para os seus servidores titulares de cargo efetivo e militares, observado o disposto no art. 202 da Constituição Federal**, no que couber, por intermédio de entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerá aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

¹⁶ Existente no artigo 42, §1º (CF) e que estende aos militares estaduais, do Artigo 40, apenas o regramento constante no § 9º.

§ 1º Somente após a aprovação da lei de que trata o caput deste artigo, o Estado poderá fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo RPPS/RN, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal (RIO GRANDE DO NORTE, 2005, p.4, grifo nosso).

Nesse particular, a legislação local ora trazida à baila, além de contrariar frontalmente o texto constitucional, desconsiderou o fato de que os militares, ao serem transferidos para a reserva, em sua maioria, não conseguirão qualquer posicionamento no mercado de trabalho privado e estarão impossibilitados de qualquer complementação de renda, já que durante toda a carreira, tiveram que se dedicar, por imposição legal e circunstâncias específicas do serviço público prestado, exclusivamente à caserna e, conseqüentemente, ao Estado e à sociedade.

Dessa forma, além de inconstitucional, nos parece até mesmo desumano arguir um possível acerto da legislação local, no sentido de limitar o valor da “aposentadoria” dos militares, quando durante o período de atividade, o próprio Estado, de maneira singular e muito mais gravosa, lhes limitou as liberdades individuais e as possibilidades de um desenvolvimento pessoal paralelo que, na velhice, lhes possibilitasse uma complementação de renda.

4.3 Pensão por morte

Maior ainda é a inconstitucionalidade da Lei Complementar estudada, quando analisamos a situação particular das pensionistas dos militares estaduais.

Prevê a Constituição Federal, que “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.” (BRASIL, 1988, Art. 42, § 2º, grifo nosso).

No entanto, a Lei Complementar instituidora do RPPS do Estado do Rio Grande do Norte não só incluiu as pensionistas dos militares estaduais na mesma legislação das pensionistas dos servidores públicos não militares, como o fez para atribuir-lhes exatamente os mesmos direitos. Vejamos:

Art. 43. O RPPS/RN compreende os seguintes benefícios:
[...]
II - quanto ao dependente:
a) pensão por morte; e
b) auxílio-reclusão.[...]

§ 3º A concessão de pensão por morte aos dependentes do militar estadual seguirá as regras estabelecidas para os demais servidores.

[...]

Art. 57. A pensão por morte corresponde à importância mensal conferida ao conjunto dos dependentes do segurado, definidos nos arts. 8º e 9º desta Lei Complementar, por ocasião do seu falecimento, e representa:

I - a totalidade dos proventos percebidos pelo segurado aposentado, da reserva remunerada ou reformado anterior na data anterior à do óbito, até o valor do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), acrescida de setenta por cento da parcela excedente a este limite; ou

II - a totalidade da remuneração de contribuição do segurado no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o valor do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescida de setenta por cento da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

[...]

§ 4º Os valores referidos neste artigo serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS (RIO GRANDE DO NORTE, 2005, p. 3, grifo nosso).

Dessa forma, a Legislação local ocasionou o completo esvaziamento da norma constitucional prevista no artigo 42, §2º, que expressamente exige o regramento dos benefícios previdenciários dos pensionistas dos militares estaduais, em legislação específica estadual, tornando-se assim flagrantemente inconstitucional, pois, como sabemos, umas das regras mais básicas da Hermenêutica Jurídica¹⁷ é a de que as normas jurídicas não contém palavras inúteis.

Portanto, se a Constituição Federal exige que os benefícios previdenciários devidos aos pensionistas dos militares estaduais devem ser regulamentados em legislação estadual específica, jamais poderia ter havido, como houve no caso ora estudado, idêntico regramento, em um único diploma legal e, principalmente, sem qualquer distinção, da pensão por morte a ser deferida aos pensionistas dos militares estaduais e aos pensionistas dos servidores públicos civis.

Da forma como encontramos a legislação local hoje, tanto os dependentes dos servidores públicos civis quanto os dependentes dos militares estaduais encontram-se igualmente sujeitos à uma pensão por morte limitada, correspondente à totalidade dos proventos do segurado apenas quando estes proventos forem

¹⁷ Ciência cujo objeto é a sistematização de processos para interpretar e determinar corretamente, o real significado das normas e expressões jurídicas.

inferiores ao teto estabelecido em Lei para os benefícios do RGPS, atualmente fixado em R\$ 5.531,31 (cinco mil, quinhentos e trinta e um reais e trinta e um centavos)¹⁸.

No entanto, como já exposto, somente os militares, via de regra, desenvolvem suas atividades com o sacrifício da própria vida, sob alta exposição de letalidade e riscos e sujeitos à constantes mudanças de domicílio que, não raras vezes, impedem seus cônjuges (dependentes necessários) de se desenvolverem profissional e economicamente.

Neste contexto, como esperar que o militar estadual exerça bem o seu mister, consciente de que em caso de uma fatalidade, certamente deixará seus dependentes desamparados? A inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 308/2005, neste particular jaez afeto aos pensionistas dos militares estaduais, parece-nos gritante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como premissa básica para desenvolvimento do presente trabalho de pesquisa, verificamos que a seguridade social e, conseqüentemente, a previdência social, possuem origem na natural necessidade de proteção das pessoas às vicissitudes da vida, inclusive aquelas decorrentes do próprio trabalho que desenvolvem, tendo recaído sobre o Estado a obrigação de prover-lhes amparo e proteção, especialmente nas dificuldades.

No ordenamento jurídico brasileiro, verificamos que a previdência assentou-se como um direito subjetivo de índole constitucional, previsto na mesma carta política que assenta como uns de seus principais princípios, o da igualdade, que materialmente determina que todos devem ser tratados de maneira isonômica, na medida de suas igualdades, porém, com desigualdade, na exata medida de suas diferenças relevantes.

Dessa forma, foi verificado que o serviço público prestado pelo militar possui substanciais diferenças quanto ao serviço público prestado pelos servidores públicos civis, o que certamente foi o grande motivador para que o constituinte tenha subdividido formalmente essas duas classes de agentes públicos em duas categorias

¹⁸ Conforme estabelecido pela Portaria nº 8, de 13 de janeiro de 2017, do Ministério da Fazenda, publicada no Diário Oficial da União de 16/1/2017.

distintas, estabelecendo, para cada um, regras particulares comunicáveis apenas em casos pontuais, diante de autorização constitucional expressa.

Voltando-nos ao campo previdenciário, verificamos que o sistema lógico constitucional não só não alinha os militares aos servidores públicos civis, como numa “omissão gritante”, determina que aos militares estaduais não se pode estender as normas previdenciárias dos servidores públicos civis, o que, infelizmente, ocorreu no Estado do Rio Grande do Norte, através da Lei Complementar Estadual (LCE) objeto de análise no presente estudo.

Isto exposto, temos que a LCE nº 308/2005, no que se refere aos militares estaduais e seus pensionistas, encontra-se patentemente eivada pelo vício da inconstitucionalidade, sendo recomendável regulamentação urgente, através de norma válida e eficaz, do “sistema previdenciário” dos militares estaduais, por meio de legislação específica, preferencialmente monotemática¹⁹, que respeite as peculiaridades destes agentes, inclusive, se for o caso, mediante a criação de uma unidade gestora própria, já que permitido pelo Art. 40, § 20, c/c 142, § 3º, X e 42, § 1º, tudo da Constituição Federal.

A iniciativa, além de resolver antecipadamente um problema que, mais cedo ou mais tarde, se revelará caro ao próprio Estado, servirá para pôr fim ao clima de intranquilidade que, nessa matéria, permeia os militares estaduais, podendo ainda se prestar à atualização das regras atuais, com foco no equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, indo ao encontro, nesse particular, também aos anseios do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Leonardo. **Direito previdenciário**: curso completo. Minas Gerais: Instituto Lydio Machado, 2017.

BENEVIDES, Claudia Do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** Niterói: EdUFF, 2011. Dissertação originalmente apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2017.

¹⁹ A necessidade da “legislação previdenciária” dos militares estaduais ser ou não monotemática, encontra-se em discussão junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e será decidida quando do julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5154/PA (atualmente sem previsão de retorno à pauta).

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de outubro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República. **Parecer Nº 5.355/2014-AsJConst/SAJ/PGR**, Brasília, DF, 30 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=5313020&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

COSTA, Rafael Monteiro. **A Constituição Federal e o regime jurídico dos militares estaduais**. [S.l.]. Disponível em: <<http://www.feneme.org.br/pagina/835/a-constituicao-federal-e-o-regime-juridico-dos-militares-estaduais>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

LAZZARINI, Alvaro. Regime próprio de previdência para os militares estaduais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 902, 22 dez. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7658>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

MARTINS, Ives Gandra da S. Parecer nº 0602/05. 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. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 842, dez/2005, p. 85-102.

MARTINS, Ives Gandra da S.; RODRIGUES, Marilene T. M. Parecer nº 0786/13. Regime Jurídico Diferenciado da Previdência para Servidores Públicos Cíveis e Militares - a Correta Inteligência do Artigo 40, § 7º, da Constituição Federal. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, nº 20, abr/maio, 2014, p. 35-62.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei nº 4.630, de 16 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Estado do Rio Grande do Norte, e

dá outras providências. Natal, RN. Disponível em <adcon.rn.gov.br/ACERVO/pmrn/DOC/DOC00000000002521.PDF>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Decreto nº 8.330, de 02 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento de Movimentação para Oficiais e Praças da Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte. **Zero Um**: coletânea de legislação do sistema de segurança pública do Rio Grande do Norte. Organização do texto por José Walterler dos Santos Silva, 2. ed. Natal: LucGraf, 2015

_____. Decreto nº 8.336, de 12 de fevereiro de 1982. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado e dá outras providências. Natal, RN. Disponível em <adcon.rn.gov.br/ACERVO/pmrn/DOC/DOC000000000123244.PDF>. Acesso em: 04 nov. 2017.

_____. Lei Complementar Estadual nº 308, de 25 de outubro de 2005. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, reorganiza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. ed 11.102, Natal: 05 nov. 2005, p. 1-4.

SENA, Edmar Avelar; CRISTO, Magno Moisés de. **Trabalho e doutrina social da igreja**: elementos para uma análise sócio-jurídica da exploração contemporânea do trabalho. Interações – cultura e comunidade, Belo Horizonte, Brasil, V.9, N.16, P. 408-430, jul/dez, 2014.

VASCONCELLOS, Roger Nardys. **O regime de previdência complementar e o sistema constitucional de proteção social dos militares no Brasil**. Porto Alegre, RS, 2017. Originalmente apresentado como requisito de conclusão do Curso Avançado de Administração Policial Militar da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.feneme.org.br/th-arquivos/DOWN_104744A_PREVIDENCIA_COMPLEMENTAR_e_OS_MILITARES.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2017.