

# **A Lei Complementar nº 51/1985 e o direito de inativação das militares estaduais: uma concisa análise do seu reflexo constitucional**

Complementary Law 51/1985 and the right of inactivation of the state servicewomen: a concise analysis of its constitutional reflection

**Luiz Eduardo de Paula Ponte<sup>1</sup>**

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por fito verificar as regras de ingresso na inatividade (reserva e reforma) das militares dos estados e do Distrito Federal, após a publicação da Lei Complementar nº 144/2014, que conferiu nova redação à Lei Complementar nº 51/1985, que trata da aposentadoria da mulher servidora policial. O tema, aparentemente simples, perpassa pela dificuldade do seu debate, tendo em vista a pouca literatura jurídica existente sobre o tema. Ademais, a modificação de parcela das disposições acerca do ingresso na inatividade de agentes de segurança pública do sexo feminino se deu, como visto, de forma recente (2014), não havendo ainda o devido amadurecimento doutrinário. Todavia, na construção de um trabalho com o objeto em questão não podemos fugir de uma análise constitucional, verificando, além das previsões expressas que existam sobre o tema, uma apreciação principiológica que nos condu-

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduando em Direito Militar pelo CBEP-JUR/Universidade Cândido Mendes. É tenente-coronel do serviço ativo da Polícia Militar do Ceará. E-mail: lepponte@yahoo.com.br.

za à conclusão que demonstre o efetivo teor das promessas, explícitas e implícitas, insertas da nossa Constituição Cidadã.

**Palavras-Chave:** Militar. Agente Público. Inatividade. Constituição Federal. Previdência. Regime Jurídico. Contribuição.

## ABSTRACT

This work aims to check the rules for entry into inactivity (reserve and retirement) for servicewoman of the states and the Federal District, after the publication of Complementary Law 144/2014 – that gave new wording to Supplementary Law 51/1985 – which deals with the retirement of policewomen servers. The issue, apparently simple, is embraced by the difficulty of its debate in view of insufficient legal literature on this subject. Moreover, the partial modification of the provisions related to female public safety agents' entry into inactivity has just recently occurred, as seen before (2014), and there is no proper doctrinal maturity yet. However, when building a job with the object in question we cannot run away from a constitutional analysis, by verifying, in addition to the existing express provisions on the theme, a principles' assessment which may lead us to the conclusion that demonstrate the actual content of promises, explicit and implied, included in our Citizen Constitution.

**Keywords:** Service member. Public Agent. Inactivity. Federal Constitution. Social Security. Legal Regime. Contribution.

## 1 INTRODUÇÃO

A problemática envolvendo o efetivo período em que

agentes públicos devem permanecer ativos para, ao fim e ao cabo, desligarem-se do serviço público sempre foi palco das mais diversas controvérsias.

De um lado temos os próprios servidores públicos civis e militares (também espécies de agentes públicos) que, não fugindo das acepções próprias inerentes à natureza humana, anseiam permanecer o menor tempo possível em atividade laboral; de outra banda, agora sob a ótica do poder público, subsiste a necessidade de um largo desempenho das atividades estatais por esses mesmos agentes, seja sob o aspecto da continuidade do serviço público, seja sob o aspecto das questões orçamentárias (previdenciárias), ponto sempre fulcral no debate em escólio.

Os agentes públicos, conforme extrai-se da Carta Republicana, estão submetidos a um específico Regime Próprio de Previdência Social – RPPS que, por sua vez, difere do conhecido Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que abrange os trabalhadores em efetivo desempenho na iniciativa privada.

Com o advento das Emendas Constitucionais (EC) nº 20/1998 e nº 47/2003, o referido regime previdenciário dos agentes públicos (RPPS) “...sofreu profundas alterações [...] que fixaram, inclusive, regras de transição.” (OLIVEIRA, 2014).

Afira-se que, ainda a reboque das mencionadas modificações constitucionais, transmutou-se para tempo de contribuição um dos requisitos necessários para a forma de aquisição de inatividade, a qual, anteriormente, denominado tempo de serviço.

A mudança em si, inobstante a ausência de regulamentação sobre o tema, não foi só de conceituação, e sim, de natureza jurídica.

Para tempo de serviço, grosso modo, a sua contagem, para fins da concessão de institutos do respectivo regime jurí-

dico, leva em consideração diversos períodos, cumpridos, ou não, pelo agente público. Já tempo de contribuição, como se extrai da própria nomenclatura, refere-se a todo o período contributivo, em quaisquer dos regimes previdenciários existentes em que tenha ocorrido desempenho de atividades pelo respectivo contribuinte; em ambas as hipóteses estão ainda atreladas à contemplação de uma idade mínima.

De toda a sorte, consoante o magistério de José Antonio Savaris, ainda se entremostra obscura tal distinção que se originou, como visto, com a promulgação da EC 20/98, pois “a rigor, ainda não há distinção entre o que se tinha por aposentadoria por tempo de serviço e o que se considera tempo de contribuição” (SAVARIS, 2006).

Assim sendo, com a redação estipulada pelos precitados e autênticos exercícios do Poder Constituinte Derivado Reformador, nos traz o art. 40, da Constituição Republicana Brasileira (CF/1988), no alto dos seus vinte e um parágrafos, o estatuto jurídico da previdência no serviço público.

Vertente nas discussões em pauta com o advento do novo governo nacional – após a consolidação da perda do cargo eletivo pela presidente da República (re) eleita em 2014, por meio da condenação em processo de apuração de infração de responsabilidade (*impeachment*), estão as necessárias reformas previdenciárias, como forma, segundo alegam, de construir um canal de crescimento econômico pátrio, como propalam “aos quatro cantos” diversos periódicos da mídia brasileira<sup>2</sup>.

Como não poderia deixar de arguir, todas as vezes que se levantam possíveis reformas previdenciárias, vem à tona o real tratamento a ser conferido aos militares, justamente

---

2

Disponível em: <<https://glo.bo/2dYNUYb>>. Acesso em: 28 set. 2017.

por se referirem à categoria própria de agentes públicos que, em virtude das especificidades desempenhadas no seu mister funcional, reclamam um procedimento diferenciado para conduzi-los à inatividade.

Cumpra-se adiantar que os militares, em espécie, repise-se, estão submetidos ainda a outra forma de regime previdenciário, esmiuçados em legislação específica concernente ao ente a que pertença aquela espécie de agente estatal, como explicaremos mais adiante.

Ressalte-se ainda a limitada doutrina característica, publicada sobre o assunto, para não arguir, praticamente, a sua completa inexistência, a uma, tendo em vista a recente edição da LC nº 144/2014, objeto central deste artigo, e a duas, em virtude de tal dificuldade permear, costumeiramente, o debate sobre o regime jurídico envolto aos militares.

## 2 APOSENTADORIA ESPECIAL

Em regra, não é possível a concessão de contagens diferenciadas para períodos contributivos no sistema previdenciário brasileiro, atinente ao serviço público, em face do respectivo ente político ao qual pertencer o agente público. É o que vem explicitado na cabeça do § 4º, art. 40, *ab initio*, do Texto Magno, *in verbis*:

Art. 40. *Omissis*. [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares,

os casos de servidores: (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Contudo, conforme se verifica nos itens que excepcionam a encimada regra, *ex vi legis* o § 4º, art. 40, *in fine*, e os seus itens respectivos, será possível a diferenciação de tal benefício da seguridade social (contagem de tempo contributivo previdenciário), em virtude das circunstâncias lá estipuladas, na forma que segue:

Art. 40. *Omissis*. [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, res-salvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

a) portadores de deficiência;

b) que exerçam atividades de risco;

c) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

*In casu*, consoante as ressalvas constitucionais lá elencadas, quais sejam, quando o servidor público (1) trazer consigo alguma necessidade especial; (2) desempenhar atividade de risco; ou (3) exercer função sob condições que afetem a sua integridade física ou mental, poderão ser previstos outros critérios para a concessão da inatividade.

Cumpra-se ainda que, como já levantado anteriormente, as disposições gerais atinentes ao regime previdenciário no serviço público, inseridas pelo art. 40, da CF/88, não são aplicáveis, a priori, aos militares (das Forças Armadas e Estaduais), pois estes, conforme a própria *Lex Maior*, são regidos por legislação específica sobre o tema, *ex vi* art. 42, § 1º,

e art. 142, §3º, X:

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. [...]

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, grifos nossos)

Assim, caberá à lei estadual (e distrital) regular as questões atinentes aos seus respectivos militares, incluindo aquelas referentes à passagem e à inatividade, que abrangem, como lógico, o sistema previdenciário, bem como à lei federal equi-

valente matéria quanto aos militares das Forças Armadas, afastando aqui as disposições do encimado art. 40 que, argui-se aqui em *obter dictum*, não se afasta a possibilidade de tal servir como vetor interpretativo ao assunto, quanto às regras previdenciárias dos agentes marciais.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF) sufragou a temática exposta em sua jurisprudência, entendendo também não se aplicar aos militares as regras para a concessão de inatividade (leia-se, aposentadoria, *in specie*) dos servidores públicos civis, acobertada pelo art. 40 da Constituição Federal, e sim o que vier prescrito na devida lei de regência.

Por todos os excertos do indicado pretório, segue a transcrição da Ementa do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 703.651/SP, de Relatoria do Ministro Luiz Fux:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL. POLICIAIS MILITARES DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO-LEI 260/1970. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA 280/STF. INCIDÊNCIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. INOCORRÊNCIA. 1.

1. A aposentadoria especial de policiais militares do Estado de São Paulo, quando sub judice a controvérsia, demanda a análise da legislação infraconstitucional local. Precedente: ARE 721.229-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 25/3/2013.

2. A violação reflexa e oblíqua da Constituição Federal decorrente da necessidade de análise de malferimento de dispositivo infraconstitucional local, torna inadmissível o recurso extraordinário, a teor do Enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, verbis: "*Por ofensa a direito local não cabe*

*recurso extraordinário*”.

3. A prestação jurisdicional resta configurada com a prolação de decisão devidamente fundamentada, embora contrária aos interesses da parte. Nesse sentido, ARE 740.877-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 4/6/2013.

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: “POLICIAL MILITAR – Aposentadoria especial – Não cabimento – Regime próprio de previdência e legislação específica – Regras dos art. 40 da Constituição Federal e a dos artigos 124 e seguintes da Constituição Estadual aplicáveis somente aos servidores civis -Recurso não provido. Recorrente vencido arcará com custas processuais e honorários advocatícios fixados, moderadamente, em 20% (vinte por cento) sobre o valor dado à causa, observada eventual gratuidade concedida”.

5. Agravo regimental DESPROVIDO. (BRASIL, 2014b, grifos nossos)

De outra banda, como reforço argumentativo, já tivemos oportunidade de nos manifestarmos, em outra produção científica, devidamente publicada, envolvendo o regime jurídico dos militares (PONTE, 2014):

Em suma, o militar não goza das mesmas prerrogativas a que fazem jus os servidores públicos civis e, mais ainda, comparado aos obreiros da iniciativa privada, ou seja, o legislador constituinte distanciou-os, conferindo um autêntico discriminem, efetivadas as devidas comparações de ordem funcional.

No azo, ainda chegamos à conclusão de que “não há interesse constitucional no congraçamento entre agentes públicos militares e civis, e demais trabalhadores da iniciativa particular, no que diz respeito aos respectivos regimes jurídicos” (PONTE, 2014).

Desse modo, justifica-se assim o distanciamento realizado pela *Magna Charta* pátria, acerca do sistema previdenciário dos militares, pois, como visto, se tratam de sujeitos especiais que devem, reconhecidamente, obter tratamento estatutário observante às suas peculiaridades.

Retornando ao tema, para fins de conceder a devida efetividade à promessa constitucional para concessão de inatividade especial aos agentes públicos civis, faz-se necessária a edição de uma lei complementar federal que evidencie tais critérios e requisitos diferenciados, constituindo-se em verdadeira norma constitucional de eficácia mediata, como nos faz ver a dicção do já transcrito art. 40, §4º, da Constituição Federal (“ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores”) (BRASIL, 1988).

Em virtude da inércia inicial do Congresso Nacional para dar solutividade à referida disposição constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em verdadeira integração normativa, via analogia, a extensão de algumas legislações a casos específicos envolvendo as concessões de aposentadoria do encimado §4º, art. 40.

No azo, em 2014 ocorreu a publicação da Súmula nº 33, com efeitos vinculantes, *in verbis*:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40 parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica. (BRASIL, 2014d)

Nesse diapasão, no caso de concessão de inatividade, **aos servidores civis**, que laborem em condições que afetem a sua saúde e integridade física, na hipótese do permissivo cons-

titucional do art. 40, §4º, III, aplica-se a legislação do RGPS que, em regra, não afetaria os agentes públicos.

Observe que, segundo a redação da orientação sodalícia, de caráter obrigatório, a aplicação das regras do RGPS deverá ser devidamente adequada, por lógico, a cada caso concreto envolvendo situações de inativações assemelhadas de servidores civis (“no que couber”) (BRASIL, 2014d).

Em relação ao servidor portador de necessidade especial, ex vi art. 40, §4º, I da Constituição de 1988, a legislação civil laboral, para a iniciativa privada, atinente ao tema, também será aplicada aos casos vertentes, conforme entendimento do pretório excelso, vide Ementa do Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2752/DF, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS DA LC Nº 142/2013 AO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR A SUA VIGÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. Mandado de injunção impetrado com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição, que assegura o direito à aposentadoria especial aos servidores portadores de deficiência. 2. Ordem concedida nos termos da integração realizada pelo Plenário do STF: aplicação supletiva do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, com relação ao período anterior à entrada em vigor da LC nº 142/2013, e do disposto na referida Lei Complementar, no que se refere ao período posterior. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2014c)

Conforme interpretação jurisdicional acima expendida, cumpre esclarecer que a edição da Lei Complementar nº

142/2013 será um marco para a aplicação de regras do RGPS aos casos de período de inativação diferenciado para os servidores portadores de deficiência; antes da indicada espécie legislativa observa-se o disposto da Lei nº 8.213/91; após, a própria Lei Complementar nº 142/2013.

No tocante ao tratamento diferenciado daqueles que desempenham funções de risco (art. 40, §4º, II) – e aqui adentramos no cerne deste trabalho, que se pretende científico –, restou promulgada, recentemente, a LC nº 144/2014, que alterou a Lei Complementar nº 51/1985.

Cumprе salientar que a LC nº 51/1985 disciplina as regras de aposentadoria especial do servidor público policial, e a citada norma modificadora veio trazer novas disposições, aqui específicas para as agentes policiais (do gênero feminino).

Já de início percebe-se que o objetivo da mencionada norma é regular questões relativas a servidores públicos civis, não fazendo nenhuma alusão aos militares pois, como visto, os agentes castrenses, em matéria de regime jurídico (inclui-se a inativação), são tratados por lei específica.

Ressalte-se a distinção que a própria Constituição Republicana faz atualmente entre servidores civis e militares, uma vez que, com o advento da Emenda Constitucional nº 18/1998, restou extirpada da categoria de servidores os militares, estando estes, porém, inseridos no gênero agente público.

Nesse sentido, afirma o sítio Wikiversidade que os militares “a partir da EC 18/1998, passaram a constituir uma categoria a parte, sendo que os servidores públicos hoje são apenas os civis” (MILITARES, 2015).

Na toada da LC nº 51/1985, e da alteração realizada pela LC nº 144/2014, entendeu recentemente o Supremo Tribunal

Federal que atividade de risco que obrigue ao Poder Legislativo a editar lei complementar, para tratar do regime de inatividade diferenciado, é daqueles que exerçam cargo público em que a periculosidade seja inerente ao seu desempenho; caso a atividade seja apenas eventualmente arriscada, não há obrigatoriedade para tal previsão, por exemplo, os Oficiais de Justiça, e demais serventuários do Poder Judiciário e do Ministério Público, o que não se veda ao legislador optar por incluí-los em tal disposição.

As razões acima despendidas encontram-se inseridas nos Mandados de Injunção nº 833/2015- DF e nº 844/2015-DF, ambos com redação para o acórdão do Ministro Luís Roberto Barroso, em decisões plenárias daquela Corte, com publicações ainda pendentes até o fecho deste artigo (BRASIL, 2015a).

Desse modo, compreende-se como atividade de risco inata aquela exercida pelos agentes da segurança pública, ou seja, os membros dos órgãos elencados no rol do caput, art. 144, da Carta Magna, estes sem maiores polêmicas, sobretudo, após a aludida manifestação do pretório excelso; as demais espécies de agentes públicos, mesmo que incidentalmente perigosas, somente poderão ser contempladas pelo favor constitucional estampado no art. 40, §4º, II, da Carta Magna, no que diz respeito à contagem diferenciada para ingresso na inatividade, caso sejam inseridas, textualmente, na legislação de regência da matéria.

A indicada LC nº 51/85 previu contagem de contribuição previdenciária distinta, em relação ao disposto no art. 40, §1º, III, da CF/88 (aposentadoria voluntária), para os agentes policiais, justamente em cotejo com o transcrito art. 40, §4º, II, da seguinte forma: se do sexo masculino, 30 anos de contribuição, com pelo menos 20 anos na carreira; se do sexo

feminino, 25 anos de contribuição com, no mínimo, 15 anos na carreira (art. 1º).

A título de esclarecimentos, segue a transcrição do pre-citado art. 40, §1º, III, da CF/88:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo 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.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [...]

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

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (BRASIL, 1988)

Portanto, em comparativo com a regra constitucional para aposentadoria dos demais servidores públicos, as disposições inseridas pela LC nº 51/1985 se mostram bem menos rígidas, exigindo um período contributivo inferior aos agentes policiais e, **perceba-se, respeitando a diferenciação de tal contagem entre os gêneros masculino e feminino**, justamente pelas peculiaridades desempenhadas por aqueles que labo-ram no mister da segurança pública, e sufragados na Consti-

tuição Federal.

Por sua vez, em regra, os estatutos que regem a vida funcional dos policiais e bombeiros militares dos estados e distrito federal trazem um período contributivo previdenciário mínimo de 30 (trinta) anos, para ingresso na Reserva Remunerada, a exemplo do Estatuto dos Militares do Ceará (Lei nº 13.729/2006), indistintamente para ambos os gêneros, e diferentemente das regras instituídas nas normas arguidas, tanto para agentes policiais, na forma da LC nº 51/1985, como para os demais agentes públicos.

Há ainda previsões diferentes em outros estatutos, a exemplo do da Polícia Militar do Amapá (Lei nº 1.813/2014), que prevê o tempo de contribuição, para a mesma inatividade voluntária, de 25 (vinte e cinco) anos, também para ambos os gêneros.

Recorde-se que tais previsões diferenciadas, como visto, têm por supedâneo o tratamento específico conferido pela Constituição Federal aos militares, por meio de legislação específica do respectivo ente político e diversa daquela dos servidores públicos civis.

### **3 O PERÍODO CONTRIBUTIVO PREVIDENCIÁRIO FEMININO**

A nossa Constituição Republicana, quando tratou do regime previdenciário, seja o atinente aos empregados da iniciativa particular, seja a dos servidores civis – lembre-se que, quanto aos militares, tal regime é tratado por lei apropriada do respectivo ente federado –, demonstrou o legislador constituinte a intenção de distinguir os critérios por gênero, prevendo períodos, e ainda idade, inferiores para as trabalhadoras do sexo feminino.

Em apertada síntese, são previstos para os mencionados regimes previdenciários a diminuição de 05 (cinco) anos, tanto para a idade mínima, como para o respectivo período contributivo, ex vi legis art. 40, §1º, III (já transcrito, mas que solicitamos permitis-são para novamente trasladar) e art. 201, §7º, todos da CF/88:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo 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.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [...]

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:  
a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;  
b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.  
[...]

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: [...]

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e

trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (BRASIL, 1988)

Em nosso entender, pretendeu em tal distinção o legislador constituinte efetivar uma verdadeira ação afirmativa, buscando compensar o histórico processo desigual a que as mulheres eram (e ainda são) submetidas pelo Poder Público.

Consoante o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (apud DUARTE, 2014, p. 5):

Ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão sócio-econômica no passado ou no presente. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural.

Portanto, uma vez que o legislador constituinte concedeu a indicada diferenciação previdenciária entre os trabalhadores do sexo masculino e feminino, pretendeu assim, segundo as conceituações supracitadas, minimizar os efeitos deletérios aos quais as mulheres restaram subjugadas durante largo hiato temporal na história de nossa nação, tanto no Brasil Imperial, como

na atual República, entremostrando-se, repita-se, como uma autêntica ação afirmativa.

Desse modo, em face das servidoras públicas civis e das empregadas da iniciativa privada, a idade e o tempo de contribuição previdenciária são (consubstanciadas nas regras ainda vigentes) inferiores àqueles que são aplicados aos do sexo masculino e, inclusive, em relação ao comando constitucional regulamentado pela LC nº 51/85, com a redação conferida pela LC nº 144/2014, este mesmo *discriminem* foi plenamente observado pois se previu um tempo de contribuição de 25 (vinte e cinco) anos às mulheres.

Portanto, ante o exposto, indaga-se: podem ser aplicados, via integração por analogia, com espeque no Princípio da Igualdade, direito e garantia fundamental inserido na Carta Política Pátria, as disposições da LC nº 51/1985 às militares estaduais, ou seja, podem essas agentes públicas requerer as devidas inativações com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva contribuição e 15 (quinze) anos, pelo menos, na respectiva carreira? Estaremos diante de uma omissão legislativa, ou mesmo, uma omissão constitucional, em face da ausência de previsão expressa em lei acerca de um possível regime previdenciário distinto para as militares estaduais, em cotejo com os mesmos agentes do gênero masculino?

Inicialmente, pode a resposta da assertiva encontrar supedâneo no próprio texto constitucional quando observamos, novamente, os multicitados art. 142, §3º, X, c/c art. 42, §1º, em que afirmam ser o regime jurídico dos militares estaduais discriminados em lei específica da respectiva entidade política, não seguindo, desse modo, o disposto no art. 40, da Constituição Federal que, repita-se, deve apenas servir como vetor interpre-

tativo para a construção do regime estatutário dos militares.

No entanto, estamos aqui a arguir somente questões na seara principiológica, qual seja, a possibilidade da aplicação, em tese, do Princípio da Isonomia que, ao fim e ao cabo, poderá culminar na importação das regras da LC nº 51/85, com a redação conferida pela LC nº 144/2014, às militares estaduais, não obstante os dispositivos constitucionais expressos sobre o tema, e aqui aludidos, e ainda a interpretação efetivada pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no já transcrito Agr Reg RE Ag nº 703.651/SP.

#### **4 ORIENTAÇÕES JURISPRUDENCIAIS SOBRE A MATÉRIA**

Com o firme propósito de pacificar o ponto aqui debatido, o Supremo Tribunal Federal, no primeiro semestre do ano de 2015, deliberou sobre a matéria (possibilidade de extensão das disposições da LC nº 51/1985 às militares estaduais), entendendo, naquela ocasião, não haver omissão constitucional, justamente por não haver contemplado em seu texto as militares femininas da segurança pública, julgando assim improcedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão nº 28/2015, de Relatoria da Ministra Carmen Lúcia, *in litteris*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA POLICIAIS FEMININAS CIVIS E MILITARES. ART. 40, § 1º E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Inexistência de omissão inconstitucional relativa à aposentadoria especial das servidoras da Polícia Militar. A Lei Complementar n. 144/2014, norma geral editada pela União nos

termos do art. 40, § 4º, da Constituição da República, é aplicável às servidoras da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Precedentes. 2. O art. 42, § 1º, da Constituição da República preceitua: a) o regime previdenciário próprio dos militares, a ser instituído por lei específica estadual; b) não contempla a aplicação de normas relativas aos servidores públicos civis para os militares, ressalvada a norma do art. 40, § 9º, pela qual se reconhece que “o tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade”. Inaplicabilidade do art. 40, §§ 1º e § 4º, da Constituição da República, para os policiais militares. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada improcedente. (BRASIL, 2015b)

Portanto, em apreciação ao acórdão retrocolacionado, manteve o Supremo Tribunal Federal as razões da sua jurisprudência no tocante à não extensão da normatização relativa às questões gerais previdenciárias dos servidores públicos civis, dispostas no art. 40, da Carta Republicana, aos militares dos estados, justamente pela expressa previsão constitucional da possibilidade da edição de uma lei específica (*ex vi* art. 42, §1º e art. 142, §3º, X), pelo concernente ente federado, para tratar do assunto debatido.

Não por último, não há mais que se discutir sobre o tema, respeitada a possibilidade de *overruling*<sup>3</sup> pela Suprema Corte pátria, uma vez que o assunto restou deliberado em sede de controle objetivo de constitucionalidade, portanto, dotado de efeitos obrigatórios aos demais sodalícios e à administração pública, como um todo, conforme estatui o parágrafo único, art.

3 Grosso modo, “*overruling* é uma mudança de regra (‘judge-made law’) que ocorre quando um tribunal, ao julgar determinado caso concreto, percebe que sua jurisprudência precisa ser revisitada.”

28, da Lei nº 9.868/99, *in verbis*:

Art. 28. *Omissis*.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. (BRASIL, 1999)

Cumprе ressaltar que, inobstante tal entendimento que, frise-se, encontra-se pacificado jurisprudencialmente, em interpretação sistemática da nossa *Lex Maior*, e tendo em vista o Princípio Fundamental da Isonomia, entendemos que seria de bom alvitre às respectivas entidades federativas, no exercício da sua capacidade de autogoverno, com espeque nos multicitados arts. 42, §1º e 142, §3º, X, que confeccionassem lei específica prevendo o mesmo período contributivo daquele inserto na LC nº 51/85 (25 anos de contribuição com, pelo menos, 15 anos na carreira) para fins de inativação das militares estaduais.

Com a edição de tal legislação, entendemos que cumpriria-se de imediato a exigência do princípio da eficácia integradora da Constituição Federal, princípio este instrumental para interpretação da Carta Magna pois, nas palavras de Konrad Hesse (apud NOVELINO, 2014), “nas resoluções de problemas jurídico-constitucionais deve ser dada primazia aos critérios que favoreçam a integração política e social produzindo um efeito criador e conservador desta unidade”.

Inclusive, como forma de reforçar os argumentos despendidos neste trabalho, no ideário do Professor Marcelo Novelino (2014) o princípio da eficácia integradora não deve ser observa-

do como um postulado autônomo em si, e sim uma subespécie da interpretação sistemática.

No azo, mostra-se assim necessário aos estados-membros e ao Distrito Federal que prevejam procedimentos diversos estatutários, *in casu*, quanto ao ingresso na inatividade dos seus militares estaduais femininos, similares àqueles inseridos na LC nº 51/1985, como forma de conceder uma interpretação constitucional consentânea, dessa feita de ordem positivada, reconhecendo assim a força normativa e a jurisdição constitucional (BARROSO apud NOVELINO, 2014).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em cotejo com toda a argumentação inserida no presente trabalho verifica-se que não há outra conclusão a se retirar senão aquela que, com a promulgação da LC nº 51/1985, com redação conferida pela LC nº 144/2014, que se propôs a regulamentar o art. 40, §4º, II, da *Lex Maior*, esta sempre será de aplicação imperativa aos órgãos da segurança pública, inseridos no *caput* do art. 144, CF/88, salvo aos membros das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, que deverão seguir as regras estipuladas em lei estadual (distrital) específicas das suas carreiras atinentes.

O próprio Supremo Tribunal Federal já consolidou tal entendimento, como se extrai da anteriormente transcrita decisão na ADO 28/SP, que espancou quaisquer dúvidas acerca da aplicabilidade das regras da previdência dos servidores públicos civis aos militares.

Afira-se ainda que, consoante o novo entendimento espo-

sado com o advento da Emenda Constitucional nº 18/1998, os militares não mais se constituem como servidores públicos, e sim, uma categoria especial de agentes públicos.

Todavia, na forma da argumentação principiológica expendida, deduzimos ainda pela necessidade da edição, pelos respectivos entes federados, de norma previdenciária que siga as disposições da LC nº 51/1985, no tocante ao tempo de contribuição das militares estaduais, como forma de tratá-las, isonomicamente, como as demais agentes de segurança pública, dando assim solutividade ao desiderato constitucional.

Por fim, cumpre arguir a relevância em se debater, de forma mais costumeira, essas questões envolvendo o regime jurídico dos militares, em face da Constituição Federal de 1988, em virtude da já comentada diminuta literatura sobre o assunto.

Tais agentes estatais, inobstante o destacado papel funcional exercido na atual ordem constitucional democrática, despertam, percebemos, pouca curiosidade dos pesquisadores jurídicos, sendo muitas vezes relegados a tratamentos, nas diversas obras administrativistas publicadas, como uma subespécie de servidores públicos, o que vai de encontro ao próprio anseio da *Charta Magna*.

De toda sorte, sempre procuraremos cumprir a missão a que nos propormos: esmiuçar, esclarecer e atizar a investigação doutrinária abrangendo os aspectos jurisprudenciais, legislativos e, quiçá, constitucionais, envolvendo esse específico grupo de agentes estatais.

## REFERÊNCIAS

AMAPÁ (Estado). Lei nº 1.813, de 7 de abril de 2014. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado do Amapá – RPPN, de que trata o art. 42, §1º, c/c o art. 142, §3º, Inciso X, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Macapá, 7 abr. 2014. p. 17. Disponível em: <<http://bit.ly/2k6ChBM>>. Acesso em: 14 set. 2016.

BASTOS, N. M. G. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. 4. ed. Fortaleza: Nacional, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Executivo, 11 nov. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2bDPLgn>>. Acesso em: 16 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014. Atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que “Dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal”, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Legislativo, 16 maio 2014a. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2xO5TJ1>>. Acesso em: 10 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 703.651/São Paulo, 1ª Turma, Relator: Ministro Luiz Fux, 18 fev. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 mar. 2014b.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Injunção 2.752/Distrito Federal, Plenário, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 26 nov. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 dez. 2014c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 33. Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 abr. 2014d. Disponível em: <<http://bit.ly/1jrE3q1>>. Acesso 9 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF Brasília, 8 a 12 de junho de 2015** – Nº 789. Brasília, DF, 18 jun. 2015a. Disponível em: <<http://bit.ly/2hAqRVP>>. Acesso em: 28 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 28/SP. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 18 de fevereiro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 3 ago. 2015b.

CEARÁ (Estado). Lei nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Assembleia Legis-

lativa, Fortaleza, CE, 28 abr. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2k6D1qg>>. Acesso em: 28 set. 2017.

DUARTE, A. C. A Constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/T2888F>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

MILITARES. In: Direito Administrativo Intermediário/Agentes Públicos. **Wikiversidade**, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2k6uFPq>>. Acesso em: 28 set. 2017.

NOVELINO, M. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método: 2014.

PONTE, L. E. P. Breve ensaio acerca da posse em cargo, função ou emprego público civil efetivo por militar. **Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. XII, n. 1, p. 242-256, jun. 2014.

SAVARIS, J. A. Entendendo as Aposentadorias por Tempo de Serviço e Contribuição. **Escola Paulista de Direito Social: Revista Eletrônica**. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2xFrami>>. Acesso em: 8 set. 2016.

Recebido: 31/07/2017

Aprovado: 06/10/2017