

## PARECER JURÍDICO

### Paridade, Integralidade e Promoção por Invalidez no Âmbito da Lei 2.578/12

#### ENDEREÇAMENTO:

Parecer emitido pelo **PROF. ESP. SÉRGIO NUNNES<sup>1</sup>** endereçado ao Senhor **CAP PM RR RAIMUNDO SULINO DOS SANTOS** – Presidente da ASSOCIAÇÃO DOS MILITARES DA RESERVA, REFORMADOS, DA ATIVA, E SEUS PENSIONISTAS DO ESTADO DO TOCANTINS (**ASMIR**)

#### EMENTA:

Militar. Natureza. Regime Constitucional Militar. Regime de Inatividade. Declaração de Constitucionalidade. Paridade. Integralidade. Promoção. Incapacidade Permanente.

#### RELATÓRIO:

Trata-se o presente de consulta formulada pelo Senhor CAP RR Sulino, Presidente da ASMIR, nos seguintes termos: “Com o objetivo de sempre melhor defender os direitos dos militares tocantinenses (PM /BM) e melhor orientar estes com uma compreensão mais acessível, a ASMIR solicita do nobre Prof., uma interpretação comentada dos 2 incisos que foram acrescentados aos artigos 68 e 85 da Lei 2.578/2012, a seguir mencionados:

*Art. 68 (...)*

*Omissis*

*Inc. IV, acrescentado pela Lei 2.924/2014, de 03/12/2014.*

*Art. 85 (...)*

*Omissis*

---

<sup>1</sup> **Prof. Sérgio Nunes:** Especialista em Direito Constitucional, Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO MILITAR, Professor Universitário no Curso de Direito, já tendo ministrado aulas no Centro universitário Unirg (Gurupi), Faculdade Serra do Carmo (Palmas), Faculdade FAPAL/OBJETIVO (Palmas), Faculdade UNEST (Paraíso-TO), Professor em preparatórios para concursos públicos, Palestrante, Coach, Autor de Artigos Científicos (Jusnavigandi, Âmbito Jurídico, Editora Plenum), Coautor do livro “Estatuto PM-BM-TO Comentado: Artigo por Artigo”, Subtenente PM/TO lotado no Quartel do Comando Geral em Palmas e **Consultor Jurídico**.

Inc.VII, acrescido pela Lei 3.028/2015, de 04/11/2015.”

É o relatório. Passo a opinar.

## FUNDAMENTAÇÃO:

### 1. Introito

Preambularmente, faz-se mister elucidar os seguintes pontos: a) Natureza jurídica da condição do militar dos Estados-Membros; b) Regime Constitucional dos Militares Estaduais e c) Regime de Inatividade dos Militares Estaduais. Esclarecidos os pontos elencados, passar-se-á à análise objeto da presente consulta.

#### 1.1. Natureza jurídica da condição do militar dos Estados-Membros

Este ponto inicial é a base de todo o raciocínio jurídico desenvolvido neste parecer, pois, após a Emenda Constitucional nº. 18/98, nas palavras da renomada administrativista MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “os militares ficaram excluídos da categoria de servidores públicos?”.

Isto se deve ao fato de que até a EC 18/98 o Art. 42, caput, da Seção III do Capítulo VII do Título III, CF/88, intitulada “Dos Servidores Públicos Militares” da CF/88, possuía a seguinte redação, *in verbis*:

*Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e **servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares.** (Grifei)*

Por conseguinte, dúvidas não restavam de que os militares estaduais e os federais eram **servidores públicos** estaduais e federais, respectivamente.

Todavia, com a entrada em vigor da EC 18/98 que introduziu na CF/88 um “**regime constitucional dos militares**”, houve a cisão entre os servidores públicos e os militares, medida que fica clara até mesmo pela posição topográfica e nova terminologia imposta à referida Seção III que passou a denominar-se “DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. DIREITO ADMINISTRATIVO – 28 ed – São Paulo: Atlas, 2015.

FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS", enquanto a seção II do Capítulo VII do Título III passou a denominar-se "DOS SERVIDORES PÚBLICOS", demonstrando claramente o querer do constituinte reformador de atribuir aos militares **regime jurídico próprio**, compatível com a missão constitucional que lhes foi imposta pelo constituinte de 1988.

Além disso, foi dada pela referida Emenda nova redação ao Art. 42, *caput* da CF/88, *in verbis*:

**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. (Grifei)**

Veja, portanto, que a condição de servidor público dos militares foi intencionalmente suprimida pelo constituinte reformador. Sendo possível, então, atribuir-lhes regime próprio, como admitido pelo eminente catedrático JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>34</sup>.

Neste mesmo diapasão, citamos a monografia intitulada "**O regime constitucional dos militares**" de autoria do Dr. Sérgio da Silva Mendes, Secretário de Recursos do TCU, que em determinado trecho sustenta: "é preciso ter muito cuidado ao fazer qualquer analogia com o gênero 'servidor público' e o regime dele decorrente, porquanto o Militar já não mais é uma de suas espécies. <sup>5</sup>"

Por conseguinte, é possível afirmar que, não obstante tratar-se de matéria conflituosa<sup>6</sup>, tem adquirido força na melhor doutrina a tese de que após a reforma constitucional promovida pela EC 18/98, os militares, tanto federais quanto estaduais, deixaram de integrar a

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO – 28 ed., rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

<sup>4</sup> Lembramos que apesar de CARVALHO FILHO admitir serem diversos os estatutos jurídicos reguladores, ele entende correta a expressão "servidores militares", não fazendo a distinção supra que fizemos.

<sup>5</sup> Revista Da Cultura - **Ano XV – Nº. 26 – Agosto de 2016 – ISSN 1984-3690**

<sup>6</sup> Citamos como doutrinadores que admitem a expressão "servidores militares" a catedrática da Universidade de São Paulo Odete Medauar e Lúcia Valle Figueiredo. Existem aqueles, ainda, a exemplo de Cláudio Pereira de Souza Neto, os quais afirmam que as modificações topográficas e terminológicas, não lhes alteraram a condição de servidores militares. Já Diógenes Gasparini utiliza a expressão "Agentes Militares".

categoria dos servidores públicos, passando a compor a categoria dos militares.

Aos olhos menos atentos, essa nova classificação poderia soar insignificante, mas, com as reformas implementadas pela EC 18/98, os militares passaram a abranger as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios, com vínculo estatutário sujeito a **regime jurídico próprio**, mediante remuneração paga pelos cofres públicos, conforme afirma DI PIETRO<sup>7</sup>. Isso tem uma série de consequências, sendo a principal delas, o surgimento do **regime constitucional dos militares**.

Assim, conclui-se até o presente que o militar deixou de ser classificado como servidor público, passando a integrar uma categoria própria, denominada **militares**, na qual estão inclusos os militares federais e estaduais, daí decorrendo o reconhecimento por parte do constituinte de que a carreira militar é tipicamente de Estado, com status e regime correspondente. Sendo que, dentre as várias evidências incontroversas desta conclusão, encontra-se o fato, p. ex., de ter sido reservada aos Oficiais militares uma das garantias típicas das carreiras de Estado, que é a **vitaliciedade**.<sup>8</sup> Demonstrando a preocupação do constituinte em possibilitar o exercício desimpedido das atribuições dos Oficiais e demais militares.

## 1.2. Regime Constitucional dos Militares Estaduais

Como dito alhures, uma das principais consequências das alterações promovidas pelo constituinte reformador em 1998, foi a

---

<sup>7</sup> Obra cit.

<sup>8</sup> O Art. 42, § 1º, CF/88 determina a aplicação aos militares estaduais do Art. 142, §§ 2º e 3º da CF/88, ficando estabelecido nos incisos VI e VII do § 3º do Art. 142, o direito à vitaliciedade dos Oficiais das Corporações militares estaduais, pois, estabelece o chamado julgamento duplo ao determinar que **“o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente”** ou quando **“condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível por decisão de tribunal militar de caráter permanente.”**

confirmação e implementação do regime constitucional dos militares federais e estaduais.

Para tanto, basta verificar o § 1º, Art. 42 da CF, com redação determinada pela EC 18/98, *in verbis*:

*§ 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, § 3º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, **cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, 3º, inciso X**, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos Governadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#) - Grifei*

E o Art. 142, § 3º, inciso X:

*X - **a lei disporá** sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas **e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades**, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#) – Grifei*

Como se verifica, o constituinte reformador implementou as alterações da EC 18/98 visando estabelecer os princípios e as vigas mestras do indispensável regime constitucional dos militares. Tanto é que, ao estabelecer que **lei específica** cuidaria de todos os aspectos inerentes à condição de militar, fez constar expressamente que tal lei deveria englobar desde o ingresso nas Corporações Militares até os últimos momentos da relação daí originada. Ademais, para que não restassem dúvidas, o constituinte utilizou uma fórmula genérica para englobar absolutamente todas as **situações especiais dos militares**, devendo-se para tanto, **considerar as peculiaridades de suas atividades**.

Portanto, o que fica patente é que a força motriz responsável por impulsionar o constituinte reformador, foi justamente a necessidade de se implementar um regime constitucional direcionado aos militares que fosse compatível com as peculiaridades das atividades exercidas por eles.

Tal regime engloba todos os aspectos da relação existente entre o militar e o ente federativo ao qual está vinculado.

### **1.3. Regime de Inatividade dos Militares Estaduais**

Como decorrência do regime constitucional dos militares, tem-se o regime de inatividade dos militares, com princípios e regras essenciais estabelecidas pela própria CF/88.

Como abordado acima, o § 1º do Art. 42 da CF/88 determina a aplicação do seu Art. 142, § 3º aos militares estaduais, sendo que as matérias do inciso X deste mesmo parágrafo, deverão ser regulamentadas por **lei estadual específica**. E dentre as matérias a serem reguladas estão as condições que, além daquelas previstas na própria CF/88, subsidiarão a transferência do militar para a inatividade.

Desta feita, concluímos, então, que ao militar é negada a aposentadoria nos moldes do trabalhador sujeito ao Regime Geral de Previdência Social, bem como, aquela destinada aos servidores públicos, sendo-lhe, dadas às peculiaridades das suas atividades, reservado um regime de transferência para a inatividade, pelo qual o militar apenas se afasta do serviço ativo da Corporação, não mais compondo as escalas de serviço, permanecendo, porém, sujeito aos deveres inerentes à sua condição de militar, bem como, usufruindo das prerrogativas típicas desta mesma condição.

### **2. Do Inc. IV acrescido pela Lei 2.924/2014 ao Art. 68 da Lei 2.578/12**

Atendendo à determinação constitucional demonstrada acima, o legislador tocantinense editou a Lei 2.578/12 que é a base normativa do regime jurídico próprio dos militares do Tocantins. Por esta razão o referido diploma legal deveria cuidar de todas as **situações especiais dos militares, considerando as peculiaridades de suas atividades.**

Um destes aspectos especiais e quiçá um dos mais relevantes, é justamente o regime de inatividade dos militares, que, conforme o querer do constituinte reformador, deveria ser tratado em **lei estadual**

**específica**, conforme demonstrado. Pois, sujeito a princípios e regras próprios.

Todavia, ao se perscrutar a Lei 2.578/12 em sua redação original o que se verificava eram normas gerais, sem maiores especificidades.

Contudo, em 3/12/2014 entrou em vigor a Lei 2.924 a qual introduziu o inciso IV ao Art. 68 da Lei 2.578/12, dispositivo que cuida dos DIREITOS dos militares do Tocantins. Com o acréscimo, o Estatuto dos Militares, passou a prever **expressamente** e de forma **acertada**, o direito à **paridade** e **integralidade** por parte dos militares ativos, inativos e seus pensionistas, *in verbis*:

*Art. 68 – Art. 68. São direitos dos militares:*

*(...)*

*\*IV – a **paridade** e a **integralidade** entre militares ativos, inativos e seus pensionistas.*

*\*Inciso IV **acrescentado pela Lei nº 2.924, de 3/12/2014.***

### **2.1. Arguição De Inconstitucionalidade Nº 0001729-15.2015.827.0000**

No dia 02 de julho de 2015, a Dra. Célia Regina Regis, proferiu voto como Relatora Substitua na Ação Direta de Inconstitucionalidade maneja pelo Senhor Governador Marcelo de Carvalho Miranda, tendo como um dos objetos, justamente a Lei 2.924/14, responsável por introduzir o direito à paridade e integralidade na Lei 2.578/12.

Inicialmente poder-se-ia pensar que toda a Lei 2.924/14 fora declara inconstitucional por ferir os parâmetros de controle sustentado pelo Senhor Governador em sua exordial. Contudo, ao se analisar o voto da emitente magistrada, percebe-se que ela delimitou como parâmetro de controle neste caso específico, apenas as regras contidas no Art. 85, § 1º, I e II da Constituição do Estado do Tocantins.

Desta forma, o que se extrai de seu voto é que aquelas normas e regras que **não impuseram qualquer impacto ao orçamento daquele ano (2014)**, desobedecendo a determinação do Art. 85, §1º, I e II da CE/89 do Tocantins, tiveram a sua constitucionalidade declarada e, a **contrário sensu**, aquelas que afrontaram o orçamento de 2014, foram

declaradas inconstitucionais.

No que respeita à Lei 2.924/14, a doutra magistrada consignou que:

*Tendo a Lei 2.924/2014 sido parcialmente revogada pela Lei 2.944, de 16 de abril de 2015, resta configurada, neste particular, a perda superveniente do objeto, o que prejudica a análise da inconstitucionalidade sobre os dispositivos alcançados, de forma expressa ou tácita (implícita) pelo ato revogatório. (ADI Nº 0001729-15.2015.827.0000, TJTO, rel. Juíza CÉLIA REGINA REGIS, j. 02/07/15) - Grifei*

Concluindo adiante que:

*Dessa forma, **delimito o objeto da presente ação às normas contidas nas Leis Estaduais 2.921/2014, 2.922/2014, 2.925/2014 e 2.924/2014, esta última apenas ao seu art. 2º** (exceto na parte em que inseriu o § 4º ao art. 81 da Lei 2.578/12), normas esta que tratam de aumento dos subsídios dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares deste Estado, da instituição de novo sistema de promoção na carreira e de outros direitos.*

Portanto, o único dispositivo da Lei 2.924/14 analisado na referida ADI foi o seu Art. 2º.

Da análise do Art. 2º da Lei 2.924/14, restou, no que diz respeito à inserção do inciso IV ao Art. 68 da Lei 2.578/12, consignado o seguinte:

*Quanto à inserção do inciso IV no art. 68 da Lei 2.578/12, **saliento inexistir elementos a possibilitar a análise de sua pertinência constitucional quanto à prévia dotação orçamentária, não havendo outra irregularidade, s.m.j., a autorizar a declaração de sua nulidade.***

Portanto, para a insigne relatora, a inserção do inciso IV ao Art. 68 da Lei 2.578/12 **não afrontou** o paradigma de controle (Art. 85, § 1º, I e II, CE/89). Desta forma, seus efeitos foram integralmente mantidos, como se extrai do **dispositivo** da ADI em comento:



Por fim, **julgo parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade das Leis 2.921/2014, 2.922/2014, 2.925/2014 e do art. 2º da Lei 2.924/14, este apenas na parte em que dá nova redação ao inciso VII do art. 85 da Lei 2.578/12**, nos termos das razões alinhavadas acima.

Por conseguinte, a Lei 2.924/14 foi declarada PARCIALMENTE INCONSTITUCIONAL **apenas**, permanecendo plenamente válida a inserção do inciso IV que ela fez ao Art. 68 da Lei 2.578/12.

## **2.2. Eventual conflito existente entre a Lei 2.578/12 e a Lei 1.614/05**

Nos termos dos já mencionados Arts. 42 e 142, § 3º, X, ambos da Constituição Federal, faz-se mister a observância por parte dos entes federativos (Estados-Membros) do regime constitucional militar, de onde advém o regime de inatividade dos militares, sendo necessária a edição de **lei específica** para cuidar das situações especiais que envolvem as atividades constitucionais dos militares, conforme amplamente demonstrado supra. E aqui no estado do Tocantins a base desse regimento jurídico próprio é a Lei 2.578/12. Portanto, defendemos que, caso haja conflito entre o Estatuto dos Militares e a Lei 1.614/05, deve-se aplicar o Estatuto, pois, por mais que a Lei 1.614/05, trate de um assunto aparentemente específico que é o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins, ela é norma geral quando comparada com o Estado dos militares, o qual, segundo a Constituição Federal, é **norma específica** que cuida das situações especiais dos militares.

Portanto, somente haverá a aplicação das normas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins aos militares, quando não houver norma específica cuidando do regime de inatividade dos militares do Estado, ou seja, haverá uma aplicação subsidiária e apenas naquilo em que não for conflitante ou quando houver omissão na lei específica.

E em caso de omissão do legislador infraconstitucional no sentido de editar **lei específica** cuidando do regime de inatividade dos militares, tal omissão desafiará o remédio constitucional intitulado Mandado de Injunção (Art. 5º, LXXI, CF/88) ou mesmo dará ensejo à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO- Art. 103, § 2º, CF/88).

### **3. Do Inc. VII do Art. 85 da Lei 2.578/12 com redação determinada pela Lei 3.028/2015**

Atualmente a redação do inciso VII do Art. 85 da Lei 2.578/12 determinada pela Lei 3.028/15 é a seguinte:

*Art. 85. As promoções são efetuadas pelos critérios:*

*(...)*

*\*VII - **de invalidez permanente**, a que faz jus o **Policia**  
**Militar ativo ou inativo** que for ou tenha sido julgado incapaz definitivamente para o serviço militar, pela Junta Militar Central de Saúde, **em razão de ferimento ou enfermidade decorrente do cumprimento do dever ou que nele tenha a sua causa eficiente**, comprovado por sindicância ou inquérito policial militar. - Grifei*

Destacamos que a redação atual diverge da original, nos seguintes pontos:

a) **Alcance**: este critério de promoção se destinava a todos os militares do Tocantins (bombeiros e policiais) e não apenas aos policiais militares, como determina a redação atual;

b) **Tempo da incapacidade definitiva**: a redação atual traz os termos “for” e “tenha”. Este último termo possibilita a interpretação pela qual é possível àquele militar que tenha sido julgado incapaz nos moldes do presente inciso, mas que não tenha sido promovido, a sê-lo;

c) **Definitividade da invalidez**: a invalidez deve ser definitiva;

d) **Causa**: a causa da incapacidade definitiva deve ser **ferimento ou enfermidade decorrente do cumprimento do dever ou que nele tenha a sua causa eficiente** – isso significa que apenas aquela incapacidade cuja causa decorra de alguma forma do cumprimento do dever, será apta a ensejar a referida promoção. Isto não significa, contudo, que o militar deva estar cumprindo escalas ou ordens superiores, bastando que a causa de sua incapacidade definitiva decorra do seu dever. Um exemplo poderá elucidar melhor os fatos: suponhamos que o militar “A”, ao ser identificado pelo criminoso como militar numa tentativa de roubo, é alvejado por disparos de arma de

fogo que o levam à invalidez permanente. Se ficar comprovado, após sindicância ou inquérito, que os disparos ocorreram em virtude da condição de militar da vítima, ficará demonstrado que a invalidez teve origem em razão do dever do militar. Entendemos que em casos assim, será possível a promoção do militar pelo critério de invalidez, uma vez que a hermenêutica mais acertada das normas e regras que compõem o regime jurídico próprio dos militares, é aquela que busca a finalidade deste regime, levando em consideração a natureza das atividades desempenhadas pelo militar. Portanto, toda interpretação e aplicação de qualquer norma deste regime peculiar, quando divorciadas de sua finalidade, representarão uma afronta à própria Constituição Federal.

## **CONCLUSÃO**

Pelo o exposto, conclui-se:

a) A Lei 2.924/14 está em pleno vigor;

b) A ADI Nº. 0001729-15.2015.827.0000 declarou a constitucionalidade parcial da Lei 2.924/14, sendo plenamente válida a inserção do inciso IV ao Art. 68 da Lei 2.578/12;

c) Em caso de eventual conflito dos dispositivos da Lei 2.578/12, especialmente do Art. 68, IV, com os dispositivos Lei 1.614/05, deve prevalecer as determinações da Lei 2.578/12, pois, em matéria de regime de inatividade, ela é lei específica quando confrontada com a Lei que regula o regime geral de previdência dos servidores públicos do Tocantins;

d) A promoção por invalidez é válida e está em vigor;

e) A promoção por invalidez alçará tanto aquele que estiver no serviço ativo como inativo;

g) Não é necessário que a causa eficiente da incapacidade permanente do militar ocorra durante a execução da escala de serviço;

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Palmas, 20 de abril de 2017

**Sérgio Nunes**

Professor Especialista em Direito Constitucional e Direito Administrativo Militar