

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR EDSON FACHIN DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI: 7092

**ALLAN GIOVANI FERREIRA ROQUE,**

devidamente qualificado nos autos (Sequencial nº 42), vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência trazer contribuições complementares, a fim de auxiliar na melhor tomada de decisão, conforme exposto a seguir.

**1 PRELIMINAR**

Excelentíssimo Ministro Relator, no decorrer das petições constantes nos autos foram elencados diversos dispositivos da lei 13.954/19, focados mais especificamente em relação aos militares temporários, que violam a Constituição Federal de 1988.

Porém, em uma análise mais ampla, nota-se que os efeitos da lei 13.954/19 extrapolam esse público-alvo, atingindo também outras categorias de militares e, ainda, dependentes, pensionistas, de antigos militares já falecidos.

Diversos dos pontos a seguir elencados são enfrentados diariamente pelo judiciário em âmbito nacional, mas apenas em casos individualizados.

Observe-se que as contribuições aqui realizadas se dão baseando-se no fato de que **na inicial da presente ADI há pedido para a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei 13.954/19**, restando cabível indicar dispositivos pontuais em abstrato para que sejam objeto de análise pelo Controle Concentrado de Constitucionalidade por parte do Egrégio Supremo Tribunal Federal, unificando o entendimento, sem ampliar o objeto da ADI.

## **2 DAS DEMAIS INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI 13.954/19**

Excelentíssimo Ministro Relator, abaixo outros aspectos inconstitucionais da lei 13.954/19.

### **2.1 DO INCISO III, DO §º 1º, DO ART. 1º, E INCISO I, DO § 3º, DO ART. 3º, AMBOS DA LEI 3.765/60 (INTRODUZIDOS PELO ART. 4º, DA LEI 13.954/19) E ART. 24, DA LEI 13.954/19.**

Excelência, o elo entre os dispositivos acima citados, introduzidos pela Lei 13.954/19, é a seguinte indagação: **pensionista deve contribuir novamente sobre os valores que recebe a título de pensão deixada por ex-militar, ainda que não possa instituir novos beneficiários?**

Em cópia literal, temos o seguinte:

#### **Lei 3.765/60 (Alterada pelo Art. 4º, da lei 13.954/19)**

**Art. 1º São contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento, os militares das Forças Armadas e os seus pensionistas.** ([Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019](#))

Parágrafo único. O desconto mensal da pensão militar de que trata o **caput** deste artigo será aplicado, a partir de 1º de janeiro de 2020, para: [\(Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

...

**III - pensionistas.** [\(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

{...}

Art. 3º-A. **A contribuição para a pensão militar incidirá sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade e sobre o valor integral da quota-parte percebida a título de pensão militar.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

Parágrafo único. **A alíquota de contribuição para a pensão militar é de sete e meio por cento.** [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.215-10, de 31.8.2001\)](#)

§ 1º A alíquota de contribuição para a pensão militar é de sete e meio por cento. [\(Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

§ 2º A alíquota referida no § 1º deste artigo será: [\(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

I - de **9,5% (nove e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2020;** [\(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

II - de **10,5% (dez e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2021.** [\(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

§ 3º **A partir de 1º de janeiro de 2020, além da alíquota prevista no § 1º e dos acréscimos de que trata o § 2º deste artigo, contribuirão extraordinariamente para a pensão militar** os seguintes pensionistas, conforme estas alíquotas: [\(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

**I - 3% (três por cento), as filhas não inválidas pensionistas vitalícias;** [\(Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019\)](#)

**II - 1,5% (um e meio por cento), os pensionistas,** excetuadas as filhas não inválidas pensionistas vitalícias, cujo instituidor tenha falecido a partir de 29 de dezembro de 2000 e optado em vida pelo pagamento da contribuição

prevista no art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. ([Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019](#))

### **Lei 13.954/19**

**Art. 24. O pensionista ou ex-combatente cuja pensão ou vantagem tenha sido concedida** nos termos do [Decreto-Lei nº 8.794, de 23 de janeiro de 1946](#), ou do [Decreto-Lei nº 8.795, de 23 de janeiro de 1946](#), ou da [Lei nº 2.579, de 23 de agosto de 1955](#), ou do [art. 26 da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960](#), ou do [art. 30 da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963](#), ou da [Lei nº 5.315, de 12 de setembro de 1967](#), ou da [Lei nº 6.592, de 17 de novembro de 1978](#), ou da [Lei nº 7.424, de 17 de dezembro de 1985](#), ou da [Lei nº 8.059, de 4 de julho de 1990](#), **contribuirá com a alíquota de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) sobre o valor integral da pensão ou vantagem para o recebimento de seus respectivos benefícios.**

Parágrafo único. A alíquota de que trata o **caput** deste artigo será de:

I - **9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento), a contar de 1º de janeiro de 2020;** e

II - **10,5% (dez inteiros e cinco décimos por cento), a contar de 1º de janeiro de 2021.**

Excelência, de forma objetiva, a lei 13.954/19 instituiu a cobrança de pensão militar de pensionistas de ex-militares, hoje no patamar mínimo de 10,5 % sobre a pensão recebida.

Para além disso, criou uma contribuição de 3%, adicional aos 10,5% já pagos, para as filhas não inválidas pensionistas vitalícias, e de 1,5%, para os demais pensionistas, cujo instituidor faleceu após a edição da MP 2215/01 e a pensão decorra dela, perfazendo um total de 13,5% e 12%, respectivamente.

Ocorre, Excelência, que não há amparo constitucional para as referidas cobranças, caracterizando-se, inclusive, enriquecimento sem causa em prol da União. Isso em decorrência do fato de que **o militar já contribuiu durante toda a sua vida militar para a pensão militar e também porque pensionista não gera novo beneficiário**, não transmite a pensão a terceiros, não tem novos favorecidos diretos.

**O instituidor da pensão militar (fato gerador), para benefício futuro de seus dependentes, é o militar (que paga a contribuição obrigatória durante toda a sua vida nas Forças Armadas).** Quando do seu falecimento, **seus beneficiários**, seguindo a ordem de prioridade (art. 7º, da lei 3.765/60), **receberão os valores em razão do aporte que o então militar fez em vida.**

**No entanto, esses pensionistas, quando também falecerem, não transmitirão direitos a novos pensionistas. Não instituirão novos beneficiários.** Pode, no máximo, haver a transferência da pensão para integrante de outra ordem de prioridade, mas **sempre em decorrência do instituidor - militar**, conforme determina o art. 24, da lei 3.765/60.

Art 24. **A morte do beneficiário que estiver no gozo da pensão**, bem como a cessação do seu direito à mesma, em qualquer dos casos do artigo anterior **importará na transferência do direito aos demais beneficiários da mesma ordem, sem que isto implique em reversão; não os havendo, pensão reverterá para os beneficiários da ordem seguinte.**

**Parágrafo único. Não haverá, de modo algum, reversão em favor de beneficiário instituído.**

Diante disso, **não há que se falar da cobrança de pensão militar, que tem por finalidade amparar terceiros, daquele que, já na condição de terceiro, é beneficiário desse amparo legal e que não poderá transmitir a pensão a novos favorecidos.** Se o pensionista não pode legitimar novo pensionista, também não deve pagar pensão militar (que serve justamente para terceiros). É ilógico. É contraditório. É pagar por benefício que jamais concederá a ninguém.

Em analogia com a esfera civil poderíamos fazer referência à cobrança de contribuição sobre pensão por morte percebida por aquela que é **beneficiária de pensão por morte de cônjuge, mas sem que haja a possibilidade dessa beneficiária transmitir a terceiros** (por exemplo, novos filhos de outro genitor) **a pensão por morte de que hoje é favorecida.** Não cabe pagar por algo que não gera benefício a ninguém, exceto a quem recebe os pagamentos – União.

Essa **lógica serve, para além das pensionistas, também para os demais militares que não possuem dependentes legais.** Se não é possível deixar o benefício em prol de terceiros, não há razão para que ocorra o pagamento. Não pode haver pagamento por algo que não gera benefícios e sequer expectativa de benefício. A única beneficiária desses valores é a própria União.

## **2.2 DO ART. 20, DA LEI 3.765/60, INTRODUZIDO PELA LEI 13.954/19.**

Assim dispõe o art. 20, acima referido:

Art. 20. **O oficial da ativa, da reserva remunerada ou reformado, contribuinte obrigatório da pensão militar, que perder posto e patente deixará aos seus beneficiários a pensão militar**

**correspondente ao posto que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço.** ([Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019](#))

Parágrafo único. Nas mesmas condições referidas no **caput** deste artigo, **a praça contribuinte da pensão militar com mais de 10 (dez) anos de serviço expulsa** ou não relacionada como reservista por efeito de sentença ou em decorrência de ato da autoridade **competente deixará aos seus beneficiários a pensão militar correspondente à graduação que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço.** ([Redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019](#))

Excelência, nesse artigo temos o que podemos chamar de **“morte ficta” do militar. Significa dizer que o militar que for expulso das Forças Armadas, perdendo seu posto/graduação e patente, na prática não deixará de receber da União, transmitindo em vida a pensão proporcional ao tempo de serviço para seus dependentes.** Essa previsão não existe em nenhum outro regime previdenciário.

Note-se que a Lei 13.954/19 deu continuidade a um instituto que perdura por décadas, precedendo à CF/88. O que a atual lei fez, no entanto, foi implantar o valor proporcional à pensão militar em face do anterior valor integral.

O efeito prático do dispositivo é **beneficiar com “aposentadoria militar precocemente”,** ainda que para terceiros/dependentes, **aquele que praticou atos/crimes tão graves que resultaram na sua própria expulsão das Forças Armadas.** O indivíduo pratica crimes, é julgado, condenado, expulso das Forças Armadas, mas seus familiares (por extensão, ele próprio) continuam

usufruindo proporcionalmente da remuneração que tinha quando no serviço ativo.

Resta clara, dentre outras, a violação ao princípio da isonomia que deve prevalecer entre os servidores públicos, cabendo ao Egrégio STF a análise da constitucionalidade desse dispositivo de lei.

### **2.3 Art. 21, da Lei 13.954/19**

Assim dispõe o Art. 21, da Lei 13.954/19:

**Art. 21. Na hipótese de redução de remuneração bruta ou de proventos brutos do militar em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, a diferença será paga a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), a ser absorvida por ocasião da reorganização ou da reestruturação de sua tabela remuneratória e da concessão de reajustes, adicionais, gratificações ou vantagens de qualquer natureza. [\(Regulamento\)](#)**

Excelência, aqui o legislador estipulou a existência da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), tendo como efeito prático futuro a redução do valor líquido de proventos e pensões, ao adotar para a implantação da VPNI apenas o impedimento de redução de valores brutos, desconsiderando os proventos líquidos, efetivamente recebidos. No entanto, ao se manter o valor bruto simultaneamente à criação de novas contribuições, tem-se como resultado lógico a redução do valor líquido anteriormente percebido.

Para facilitar a compreensão, utiliza-se o exemplo citado pelo advogado Augusto Leitão, em vídeo publicado no Youtube.<sup>1</sup> Supondo-se

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=T6OmIUpkII&t=0s>



que o militar recebia o valor líquido de 8 mil reais, mas com a implantação de descontos passou a ganhar o valor líquido de 6 mil reais. Para evitar a redução de proventos, implanta-se a ele a VPNI de 2 mil reais, mantendo o total de 8 mil reais. No entanto, em tese, existindo reajuste do soldo em 500 reais, onde o valor líquido passa a ser de 6,5 mil reais, a VPNI será também reduzida em 500 reais, passando agora a ser de 1,5 mil. Ou seja, na prática o valor líquido que era de 8 mil, continua sendo de 8 mil reais mesmo com reajustes, pois a VPNI fora reduzida.

Como citado, para implantação **o critério adotado foi da remuneração bruta, não da remuneração líquida** efetivamente percebida pelo militar. Então, transferiu-se ao militar a responsabilidade pelos adicionais de contribuição introduzidos pela própria lei 13.954/19, gerando efetivamente perda líquida de valores de proventos e pensões.

Trata-se de manobra legislativa para legitimar inconstitucionalmente a redução líquida de valores pagos pela União.

#### **2.4 Art. 24 – C, da lei 13.954/19**

Dispõe o *caput* do Art. 24-C, da lei 13.954/19, que:

**"Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.**

§ 1º Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva.

**§ 2º Somente a partir de 1º de janeiro de 2025 os entes federativos poderão alterar, por lei ordinária, as alíquotas da contribuição de que trata este artigo, nos termos e limites definidos em lei federal.”**

Excelência, esse dispositivo foi objeto de análise por meio do Tema 1177, desse Egrégio Supremo Tribunal Federal.<sup>2</sup> No julgamento se entendeu pela inconstitucionalidade do Art. 24-C, ora em análise, vez que a lei interferiu na competência dos Estados em decidir sobre aspectos previdenciários dos seus próprios servidores militares.

Fixou-se a seguinte tese:

**A competência privativa da União** para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) **não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas**, tendo a **Lei Federal 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade**. (Grifou-se).

Houve, ainda, a modulação dos efeitos para implantação a partir de 01/01/2023, o que na prática fez com que os Estados não restituíssem os valores indevidamente descontados de seus militares.

No entanto, em que pese a tramitação do Tema 1177<sup>3</sup>, ainda em andamento, tem-se que até o momento não houve a análise e

<sup>2</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348448084&ext=.pdf>

<sup>3</sup>

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6226803&numeroProcesso=1338750&classeProcesso=RE&numeroTema=1177>

declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em controle concentrado, o que pode se dar nos autos dessa ADI 7092.

## **2.5 Anexos II, III e IV, da lei 13.954/19 – Pagamento de adicionais escalonados por postos e graduações**

Excelência, os anexos II (adicional de compensação por disponibilidade militar), III (adicional de habilitação), e IV (gratificação de representação), da lei 13.954/19, estabeleceram as novas tabelas de adicionais de militares, seja por meio de majoração do já existente, seja por meio da criação de novos.

Ocorre que, nos três casos citados, **adotou-se como critério o percentual escalonado de valores, de acordo com os postos e graduações, restando-se sempre os maiores percentuais para os mais altos postos, em detrimento dos demais.** Como exemplo, no anexo III, temos a majoração de até 73%, a título de adicional de habilitação, na remuneração daquele que possui altos estudos categoria 1 (para os mais altos postos), além dos 41% de adicional de disponibilidade previstos também para os mais altos postos no anexo II.

Excelência, tem-se ciência de que a Súmula Vinculante número 37 determina que **“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”**

Note-se que a **tese estampada impede aumentar vencimentos sob o fundamento da isonomia,** mas **não impede,** teoricamente, **que o Supremo Tribunal Federal avalie em controle concentrado a constitucionalidade ou não da criação de adicionais escalonados de acordo com o posto ou graduação.**

Pode-se falar, inclusive, caso ocorra a declaração de inconstitucionalidade, na manutenção de percentuais iguais, ainda que os menores previstos em lei, para todos os militares, independentemente do posto ou graduação em que se encontram, até que nova lei regulamente novos valores.

Excelência, por questões lógicas, quanto maior o posto ou graduação, maior também é a remuneração. Dessa forma, implantar o pagamento de adicionais escalonados, sempre maiores para os maiores postos, constitui sim grave violação ao princípio da isonomia (ainda que não seja possível determinar via judiciário o reajuste de vencimentos).

Por exemplo, no Anexo II, enquanto um recruta recebe por disponibilidade um adicional de 5% sobre o soldo de R\$ 1.078,00, o que equivale a R\$ 53,09, um Oficial-General do mais alto posto receberá um percentual de 41% sobre o soldo de R\$ 13.471,00, o que equivale a R\$ 5.523,11.

Esse mesmo Oficial-General receberá, ainda, a partir de 01/07/2023, um adicional de habilitação (Anexo III) de 73%, o que corresponde a mais R\$ 9.833,83, enquanto aquele recruta terá um adicional de habilitação de 12% sobre o seu soldo, correspondendo a míseros R\$ 129,36. **O total de adicionais do recruta é de R\$ 182,45. O total de adicionais do Oficial-General é de R\$ 15.356,94. O reajuste para o recruta foi de 17% sobre o já baixo soldo. O reajuste para o Oficial-General foi de 114%,** multiplicando o soldo.

Excelência, não é excessivo lembrar que a lei 13.954/19 decorre do Projeto-de-Lei 1.645, criado no Ministério da Defesa por militares dos mais altos postos e apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional. Note-se, ainda, o significativo direcionamento de valores financeiros para determinadas categorias dentro das Forças Armadas, em

detrimento dos demais integrantes e, inclusive, pensionistas daqueles que por décadas serviram à União.

Apresentar reajuste escalonado, pagando-se mais para quem já recebe muito mais, fere frontalmente o princípio da isonomia e deve ser banido pelo Poder Judiciário, com a declaração de inconstitucionalidade desses aspectos.

### **3 DOS PEDIDOS**

Diante do exposto o peticionante Requer a Vossa Excelência:

a) A apreciação dos pedidos já feitos nos Sequencias 42 e 68 dos autos, além da **consideração técnica de todos os aspectos suscitados na presente petição, com a consequente declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos atacados.**

Termos em que,  
Pede deferimento.

São Paulo, 17 de maio de 2023.

**ALLAN GIOVANI FERREIRA ROQUE**  
OAB/SP Nº 305.382