



## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 1.451, DE 2023

Inclui o artigo 24-K na Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019 – Lei que reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, para estabelecer proibição aos entes federativos de aplicar a alíquota previdenciária aos militares inativos, sem que esteja cumprindo a integralidade e paridade dos vencimentos, bem como, o pagamento exclusivamente por subsídio.

**Autor:** Deputado CABO GILBERTO SILVA

**Relator:** Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO

## I - RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei nº 1.451, de 2023, de autoria do nobre Deputado Cabo Gilberto Silva. A proposição original visa a coibir que os entes federativos apliquem a alíquota de contribuição para o Sistema de Proteção Social dos Militares sem a correspondente e integral observância das normas gerais de paridade e integralidade remuneratória.

O projeto foi distribuído às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em 26/06/2023, foi apresentado o voto do Relator, Dep. Delegado



\* C D 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



Paulo Bilynskyj (PL-SP), pela aprovação, com substitutivo e, em 01/08/2023, aprovado o parecer. O parecer aprovado corrigiu vício de técnica legislativa, direcionando a alteração para o Decreto-Lei nº 667, de 1969, por meio de um primeiro Substitutivo.

Na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, em 21/12/2023, foi apresentado o voto do Relator, Dep. Prof. Paulo Fernando (REPUBLIC-DF), pela aprovação, com substitutivo e, em 21/12/2023, aprovado o parecer. Esse segundo Substitutivo alterou o mérito da proposição, estabelecendo que a contribuição de inativos e pensionistas incidiria apenas sobre a parcela que excedesse o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Na Comissão de Finanças e Tributação, em 26/11/2024, foi apresentado o voto do Relator, Dep. Capitão Alberto Neto (PL-AM), pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.451/2023 e do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Substitutivo adotado pela Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; e, no mérito, pela aprovação do PL nº 1.451/2023, com substitutivo, e pela rejeição do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e, em 27/11/2024, aprovado o parecer.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O projeto não possui proposições apensadas e a ele não foram apresentadas emendas.

É o relatório.





## II - VOTO DO RELATOR

### 1. Da Competência da Comissão

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, inciso IV, do RICD, manifestar-se sobre os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa de todas as proposições sujeitas à apreciação da Casa. A análise que se segue, portanto, cinge-se a esses aspectos, sem adentrar o mérito das opções de política legislativa.

Nesse sentido, a presente análise recai sobre o Projeto de Lei nº 1.451, de 2023, e os três Substitutivos aprovados nas comissões que nos antecederam. Ressalte-se que o exame a ser realizado não se restringe a um juízo binário de admissibilidade, mas abrange a prerrogativa e o dever desta Comissão de exercer sua competência corretiva, a fim de zelar pela higidez do ordenamento jurídico e pela qualidade da produção normativa. Quando identificados vícios de natureza constitucional ou jurídica, é função precípua desta Comissão propor os saneamentos indispensáveis para garantir que a deliberação final do Poder Legislativo se dê sobre um texto juridicamente hígido e tecnicamente adequado.

### 2. Da Análise de Admissibilidade

Em linhas gerais, o Projeto de Lei nº 1.451, de 2023, e os Substitutivos aprovados nas comissões de mérito são constitucionais, dotados de juridicidade e observam a boa técnica legislativa, desde que sanadas impropriedades normativas que, se não corrigidas, podem comprometer sua plena validade e legitimidade normativa. Passa-se à análise pormenorizada desses aspectos.



\* C D 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



## 2.1. Constitucionalidade Formal

A proposição e seus substitutivos inserem-se na competência da União para editar "normas gerais" sobre "inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares", conforme o art. 22, inciso XXI, da Constituição Federal. A iniciativa parlamentar é legítima, e o veículo legislativo (projeto de lei ordinária) é adequado para alterar o Decreto-Lei nº 667, de 1969, que possui status de lei ordinária.

Embora a matéria tangencie a autonomia dos entes federados, a proposição não avança sobre os limites constitucionais delineados na Carta Magna, uma vez que busca modular a aplicação de normas gerais federais, matéria afeta à competência da União. A questão, como se verá, reside no aprimoramento do texto para que ele se harmonize plenamente com o sistema constitucional.

## 2.2. Da Constitucionalidade Material

O Substitutivo aprovado na CFT propõe a seguinte redação para o art. 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 1969:

*"Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas.  
(...).*

*§ 3º A contribuição de que trata o caput poderá incidir apenas sobre a parcela da remuneração que exceder o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (...), desde que previamente identificada a fonte de compensação de recursos."*

A redação, como posta, gera uma antinomia jurídica com potencial violação a princípios constitucionais. O *caput* estabelece uma regra que pretende ser geral e cogente: a contribuição incide sobre a "totalidade da remuneração" dos militares, incluindo os "inativos". O § 3º, por sua vez, cria



\* C D 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



uma regra supostamente especial e facultativa para os mesmos inativos, permitindo que a contribuição incida apenas sobre o valor que excede o teto do RGPS.

Essa duplicidade de regimes aplicáveis ao mesmo sujeito (o militar inativo) cria uma ambiguidade que atenta contra o princípio da **segurança jurídica**, um dos pilares do Estado de Direito. A norma não deixa claro se o § 3º é uma exceção obrigatória ou uma faculdade do ente federativo, gerando incerteza tanto para o administrador público quanto para o militar.

Ademais, tal contradição pode ensejar violação ao **princípio da isonomia** (art. 5º, *caput*, CF), ao permitir que Estados distintos apliquem critérios de contribuição diferentes para militares inativos em situações idênticas, sem um critério objetivo para tanto, deixando a definição do regime aplicável ao arbítrio de quem exerce o poder político no momento, o que pode dar ensejo à utilização dessa faculdade como instrumento político para fins eleitorais ou não republicanos.

A redação atual também abre margem para ofensa à **vedação ao confisco** (art. 150, IV, CF), pois a aplicação da regra mais gravosa do *caput* (totalidade da remuneração) a um militar inativo, quando o próprio legislador reconhece a possibilidade de uma base de cálculo mais razoável (§ 3º), pode configurar uma tributação com efeito confiscatório.

Para que a norma se adeque materialmente à Constituição, é imperativo que a regra geral e a regra especial sejam claramente delimitadas, eliminando a contradição e assegurando tratamento isonômico e razoável.

### 2.3. Da Juridicidade

Uma proposição, para ser considerada jurídica, deve ser apta a inovar o ordenamento de forma clara, coerente e eficaz, respeitando os princípios gerais do direito. O texto aprovado na CFT, ao conter antinomia entre o *caput* e o § 3º, falha em preencher esses requisitos.



\* C D 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



A contradição normativa viola o princípio geral de que a lei não deve conter disposições inconciliáveis. Com efeito, o princípio de que norma especial derroga norma geral (*lex specialis derogat legi generali*) não é apto a resolver a antinomia normativa, haja vista que há no caso a coexistência de duas regras distintas para o mesmo destinatário, sem um critério claro de aplicação. Essa situação compromete a **coercitividade** da norma, pois torna dúbia a obrigação a ser cumprida.

A proposição, para ser dotada de plena juridicidade, deve possuir **generalidade, abstração e clareza**, atributos que ficam prejudicados pela redação atual. O saneamento do texto é, portanto, uma medida que visa a restaurar a coerência interna da norma, tornando-a apta a se integrar ao ordenamento jurídico sem gerar insegurança ou conflitos interpretativos.

#### 2.4. Da Técnica Legislativa

A análise da técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 1998, revela que o texto do Substitutivo da CFT infringe preceitos fundamentais de redação normativa. O art. 11 da referida lei complementar determina que as disposições normativas sejam redigidas com **clareza, precisão e ordem lógica**.

A contradição entre o *caput* do art. 24-C, que inclui os "inativos" na regra geral, e o § 3º, que lhes destina uma regra especial, representa uma falha manifesta de ordem lógica e de precisão. A boa técnica legislativa exige que o enunciado da regra geral (*caput*) seja harmônico com suas exceções ou especificações (parágrafos).

A correção proposta – suprimir a menção aos "inativos" do *caput* e especificar que o § 3º se aplica a eles – é um ajuste de técnica legislativa indispensável. Tal modificação não altera o mérito da decisão política tomada pela CFT, que foi a de criar um regime contributivo específico





para os inativos. Pelo contrário, a alteração visa a dar clareza e eficácia a essa mesma decisão, expurgando do texto a contradição que o vicia.

### **3. Da Necessidade da Subemenda ao Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação (CFT)**

Repise-se, que a correção dessa antinomia materializa-se como um **ajuste técnico indispensável para sanar uma inconstitucionalidade e uma injuridicidade latentes**. A função desta CCJC, nos termos do art. 54 do RICD, não é meramente chancelar ou rejeitar, mas zelar pela higidez do texto legal.

O mérito da proposição, consolidado na CFT após acordo parlamentar, é claro: estabelecer uma regra geral para os ativos e uma regra específica e mais benéfica para os inativos. O vício é puramente de redação e de técnica legislativa, que acabou por gerar uma contradição jurídica.

A subemenda que se propõe a seguir realiza um ajuste cirúrgico para resolver o problema:

- 1. Suprime o termo "ou inativos" do caput do art. 24-C:** Com isso, a regra geral de contribuição sobre a totalidade da remuneração passa a se aplicar, de forma clara e inequívoca, apenas aos militares ativos e aos pensionistas.
- 2. Clarifica o § 3º, tornando-o a regra aplicável aos inativos:** Ao iniciar o parágrafo com a expressão "No caso dos militares estaduais inativos", o texto estabelece, sem margem para dúvidas, o regime de contribuição específico para essa categoria.

Essa alteração não inova no mérito. Ao contrário, ela o preserva e o torna juridicamente viável, expurgando a contradição que o tornava inconstitucional e inexequível. Trata-se, portanto, de um ato de saneamento, perfeitamente alinhado à competência desta Comissão.



\* C D 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



#### 4. Conclusão do Voto

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 1.451, de 2023, do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, do Substitutivo da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, este na forma da Subemenda Substitutiva, em anexo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025.

Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO  
Relator



\* C D 2 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*





## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA CFT AO PROJETO DE LEI N° 1.451/2023**

Altera o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para dispor sobre a contribuição para o custeio das pensões militares e da inatividade dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos 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.

.....  
§ 3º No caso dos militares estaduais inativos, a contribuição de que trata o *caput* deverá incidir apenas sobre a parcela da remuneração que exceder o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que previamente identificada a fonte de compensação de recursos. (NR)”



\* C D 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



Câmara dos Deputados  
Gabinete do **Deputado Capitão Alberto Neto – PL/AM**

Art. 2º Fica revogado o § 2º do art. 24-C do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025.

Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO  
Relator

Apresentação: 30/09/2025 15:51:15.880 - CCJC  
PRL 2 CCJC => PL 1451/2023

PRL n.2



\* C D 2 2 5 2 8 1 1 3 7 5 4 0 0 \*



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252811375400>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Capitão Alberto Neto