

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 CORONEL ASSIS

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 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.

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, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.
(...).*

§ 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 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

Segundo a doutrina¹, a juridicidade designa basicamente duas acepções: a primeira diz respeito à adequação da proposição aos princípios maiores que informam o ordenamento jurídico e, via de consequência, à própria Constituição. Nessa acepção, incluem-se ainda os pressupostos de generalidade, abstração e inovação da ordem jurídica.

¹ AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. O Controle Legislativo de Constitucionalidade. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001. p.46.



Um segundo sentido da juridicidade de uma proposição diz respeito à razoabilidade, à coerência lógica e à possibilidade de conformação com o direito posto. Assim, se uma proposição contém elementos ilógicos, irrazoáveis ou que afrontam o bom senso, deverá ser qualificada como injurídica.

Em suma, 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.

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.

Como dito, a proposição, para ser dotada de plena juridicidade, também 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 e da Natureza do Substitutivo Saneador

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 cancelar 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.

O substitutivo saneador que se propõe a seguir realiza dois ajustes para resolver a questão:

1. **Clarifica a redação do § 3º, tornando-o a regra aplicável apenas aos inativos:** o texto legislativo produzido por esta Comissão de Justiça deve ser claro, isento de dúvidas, sobre quem é o destinatário da norma, no caso, a categoria dos inativos. Além disso, deve ser resolvida a antinomia entre a regra cogente e a facultativa. A solução, que também envolve o princípio da isonomia, passa pela substituição do comando



“poderá” por “deverá”, com o fim de afastar a facultatividade na aplicação da regra.

2. **Compatibiliza o art. 1º do Substitutivo adotado pela CFT com o art. 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, mediante a supressão da referência aos “inativos” do *caput* do art. 24-C:** o art. 1º do Substitutivo adotado pela CFT que nos termos da Lei Complementar nº 95/1998 tem o propósito de indicar o objeto e o âmbito de aplicação da lei², deixa claro que a contribuição de que trata a norma incidirá apenas sobre a parcela da remuneração dos inativos. Tal constatação decorre do trecho “poderá incidir apenas sobre a parcela da remuneração desses militares, inativos e de seus pensionistas”. Apesar do lapso gramatical no emprego da vírgula, percebe-se a regra não inclui os “ativos”. Aliás, convém ressaltar, é justamente essa a ideia original do projeto e que foi mantida na CFT.

Ocorre que o *caput* do art. 24-C do DL nº 667/1969, cuja redação em vigor foi mantida na íntegra no Substitutivo (pelo uso da linha pontilhada), faz referência tanto aos “ativos”, quanto aos “inativos”. Não há dúvida de que se trata de um lapso manifesto, haja vista que o art. 1º deixa claro o objetivo da proposição: criar uma regra específica para os inativos, mediante o acréscimo do § 3º, e manter a regra geral para os ativos.

A correção, portanto, passa por manter a regra geral de contribuição sobre a totalidade da remuneração para os ativos e a regra específica, mais benéfica, aos inativos e seus pensionistas.

Faz-se necessário, então, trazer ao texto proposto a redação vigente do art. 24-C, suprimindo-se a referência aos “inativos” e aos “seus pensionistas”.

Cumprе ressaltar que essas alterações não inovam o mérito da proposição. Ao contrário, ela o preserva e o torna juridicamente viável, expurgando a contradição que o tornava inconstitucional e inexecutável. Trata-

² Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 – art. 7º - O primeiro artigo do texto indicará o **objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**, observados os seguintes princípios: (...)



se, portanto, de um ato de saneamento, perfeitamente alinhado à competência desta Comissão.

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, na forma da Subemenda Substitutiva saneadora em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado CORONEL ASSIS
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO
DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO AO PROJETO DE LEI Nº
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 Esta Lei acresce o § 3º ao art. 24-C do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para dispor que a contribuição, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, deverá incidir apenas sobre a parcela da remuneração desses militares inativos e de seus pensionistas, 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 e revoga o § 2º do referido artigo.

Art. 2º 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 ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.

.....

§ 3º Tratando-se de militares estaduais inativos e de pensionistas, sempre que houver fonte de compensação de recursos, a contribuição incidirá 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. (NR)”

Art. 3º Fica revogado o § 2º do art. 24-C do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado CORONEL ASSIS
Relator

