



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Raduan Miguel

---

Processo: 0801103-54.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: RADUAN MIGUEL FILHO

Data distribuição: 12/04/2022 14:08:04

Data julgamento: 17/07/2023

Polo Ativo: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogado do(a) REQUERIDO: ARTHUR FERREIRA VEIGA - RO10562-A

---

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça, com vistas à declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 4.756/2020, a qual cria a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI dos militares estaduais inativos e pensionistas das corporações da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia e, por arrastamento, do Decreto n. 25.048/2020 que a regulamenta.

O ato normativo impugnado possui o seguinte teor:

LEI Nº 4.756, DE 8 DE MAIO DE 2020.

Art. 1º. Fica criado a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada dos militares estaduais inativos e pensionistas, no âmbito das corporações da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, em conformidade com os termos do artigo 21 da Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

Art. 2º. O VPNI destina-se a compensar o decréscimo salarial dos militares estaduais inativos e pensionistas, em razão da implantação e a publicação da Lei nº 13.954, de 2019, que Reestrutura a Carreira Militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social

dos Militares.

Art. 3º. Terá direito ao recebimento do VPNI, os militares estaduais inativos e pensionistas que têm descontado o valor correspondente ao que estabelece o artigo 4º da Lei nº 13.954, de 2019, que alterou a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960.

Art. 4º. O valor do VPNI será exatamente o mesmo valor decaído da nova alíquota, ou seja, de 9,5% (nove e meio por cento), a partir de 1º de abril de 2020 e 10,5% (dez e meio por cento), a datar de 1º de janeiro de 2021.

Parágrafo único. Os militares inativos e pensionistas estaduais receberão no próximo vencimento a ser pago pelo Poder Executivo, a título de VPNI, toda a importância paga por força do disposto no artigo 4º da Lei nº 13.954, de 16 dezembro de 2019, corrigida na forma da Lei.

Art. 5º. O valor pago a título de VPNI será automaticamente sustado, em virtude de aumento salarial que supra o seu valor. Parágrafo único. Em caso de aumento salarial inferior ao valor da VPNI deve ser pago ainda a diferença entre eles, até que sejam equiparados.

Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em síntese, o ato que se pretende ver declarado inconstitucional criou a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI aos militares estaduais inativos e pensionistas, no âmbito das corporações da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, dando direito ao recebimento da VPNI àqueles que têm descontado o valor correspondente ao que estabelece o artigo 4º da Lei n. 13.954/2019, que alterou a Lei n. 3.765/1960 (alíquota de contribuição para a pensão militar).

Sustenta a Procuradoria-Geral de Justiça a inconstitucionalidade material da norma, uma vez que esta se destina a compensar o decréscimo salarial decorrente da aplicação das alíquotas de contribuição para a pensão dos militares das Forças Armadas e de seus pensionistas, estendida aos militares estaduais por meio da Lei Federal n. 13.954/2019, em virtude da atribuição à União de regular norma geral sobre inatividades e pensões de policiais e bombeiros militares (art. 22, XXI, da CF/88), a partir da promulgação da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 103/2019).

Aduz também que a criação da VPNI infringe o caráter contributivo e social do sistema previdenciário (Emenda Constitucional n. 41/2003), assim como o objetivo de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, pois retira dos militares

inativos e pensionistas o dever de colaborar com o respectivo regime de previdência, repassando o encargo ao próprio Estado, o que entende incompatível com a Constituição Federal (art. 40, § 15). Assevera que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela possibilidade de contribuição ao regime de previdência social pelos inativos e pensionistas, bem como que inexiste direito adquirido à imunidade dos proventos e pensões - Emenda Constitucional n. 41/2003 (ADI 3105). Além disso, aponta que a lei em questão é inconstitucional por ausência de indicação da fonte de custeio total do benefício nela criado (regra de contrapartida), exigência expressa no art. 195, § 5º, da Constituição Federal, repetida no art. 235, § 4º, da Constituição de Rondônia, havendo farta jurisprudência reconhecendo a inconstitucionalidade de leis que a desafiam. Soma-se a estes argumentos a alegação de que a isenção da contribuição previdenciária viola os princípios da isonomia e da vedação de privilégios em matéria tributária, conforme arts. 5º, *caput*, e 150, II, da Constituição Federal, além de também vislumbrar ofensa aos princípios da impessoalidade, moralidade e razoabilidade, protegidos pelo art. 37, *caput*, da CF e art. 11, *caput*, da Constituição Estadual, notadamente por privilegiar militares inativos e pensionistas, exclusivamente, às custas do erário e demais contribuintes, sendo, portanto, contrária ao interesse público. Aduz, ainda, que o Decreto n. 25.048/2020 também deve ser declarado inconstitucional, por arrastamento, pois regula a lei que se pretende ver declarada inconstitucional, havendo, portanto, relação de interdependência entre eles.

Diante disso, a Procuradoria-Geral de Justiça pleiteia o deferimento de medida cautelar e, no mérito, a procedência da declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 4.756/2020 e, por arrastamento, do Decreto n. 25.048/2020.

A cautelar não foi apreciada prontamente, pois aplicada a disposição do artigo 12 da Lei n. 9.868/99.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, Alex Mendonça Alves, e a Assembleia Legislativa Estadual prestaram informações afirmando que a matéria já foi objeto de incidente de Arguição de Inconstitucionalidade, autuada sob o n. 0809221-53.2021.8.22.0000, suscitada pela Procuradoria-Geral de Justiça, no bojo do Mandado de Segurança n. 0806405-35.2020.8.22.0000 impetrado pela ASSFAPOM e que a legislação que instituiu vantagem pessoal aos militares pensionistas e aposentados, a título compensatório e temporário, não padece de inconstitucionalidade, pois respeitada a

discricionariedade legislativa, bem como observado que a alíquota em questão não possui caráter contributivo (por não ser requisito para o implemento das condições à inatividade).

Além disso, destacam que o Estado possui capacidade para compensar a alíquota com a vantagem pessoal nominalmente identificada, em caráter temporário, sendo que a contribuição previdenciária desta parcela do funcionalismo nunca foi necessária para a equivalência e equilíbrio atuarial.

Ao final, manifestaram-se pelo indeferimento do pedido cautelar e, no mérito, pela improcedência dos pedidos desta ADI.

O Procurador-Geral do Estado, manifestou-se pela improcedência dos pedidos formulados, uma vez que entende terem sido respeitados todos os ditames legais e constitucionais, assim como os princípios éticos, argumentando que a carreira militar se diferencia dos servidores civis porque sujeitos ao Sistema de Proteção Social, por imposição do art. 42, §§ 1º e 2º, da CF, não se aplicando às corporações estaduais as disposições do *caput* do art. 40 da CF.

Afirma que, inclusive, no artigo 21 da Lei Federal n. 13.954/2019 há previsão da VPNI na hipótese de redução da remuneração bruta ou de proventos brutos do militar, em decorrência da aplicação do disposto naquela lei, a qual deve ser absorvida conforme reorganização ou reestruturação de sua tabela remuneratória ou da concessão de reajustes, adicionais, gratificações ou vantagens de qualquer natureza.

Explica que a edição da Lei estadual n. 4.756/2020 atribui vantagem pessoal nominalmente identificada aos militares estaduais inativos e pensionistas do Estado de Rondônia que tiveram redução dos proventos em decorrência da alteração da base contributiva, em razão de ter sido afastada a isenção que antes havia para os inativos e pensionistas que percebiam até o teto do Regime Geral de Previdência Social, de modo que, com a Lei n. 13.954/2019, passou a ser utilizada a integralidade dos proventos e pensões para a incidência da alíquota contributiva.

O Estado de Rondônia, por meio de seu procurador, informou que se absterá de aplicar as leis em questão até decisão de mérito da presente ação.

Na condição *decustos legis*, a Sub-procuradoria de Justiça apresentou parecer pela improcedência do pedido, com a conseqüente declaração de constitucionalidade da Lei Estadual n. 4.756/2020 e, por arrastamento, do Decreto n. 25048/2020.

É o relatório.

VOTO

JUÍZA CONVOCADA JULIANA PAULA SILVA DA COSTA

Considerando a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, bem como pelo fato do processo encontrar-se maduro para julgamento, tenho por aplicável ao caso a disposição do artigo 12 da Lei n. 9.868/99, que autoriza o relator, após manifestação das autoridades, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

A questão apresentada nos autos cinge-se à verificação de eventual inconstitucionalidade da Lei n. 4.756/2020 do Estado de Rondônia, que cria a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI dos militares estaduais inativos e pensionistas nas corporações da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar de Rondônia, e, por arrastamento, do Decreto n. 25.048/2020 que a regulamenta.

Da Diferença entre a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Questão Julgada em Ação Incidental

Antes de iniciar o julgamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, vale lembrar que o Pleno desta Corte já julgou uma Arguição de Inconstitucionalidade Incidental a respeito desta mesma Lei (**Aln n. 0809221-53.2021.8.22.0000**, suscitada no bojo dos autos do Mandado de Segurança n. 0806405-35.2020.8.22.0000), de relatoria do Desembargador Raduan Miguel Filho, ocasião em que, por maioria de votos, afastou-se a alegação de inconstitucionalidade da norma por afronta ao artigo 40 da Constituição Federal e ao artigo 128 da Constituição Estadual.

Entendeu esta Corte, como dito, por maioria, que os militares estaduais estão atrelados ao Sistema de Proteção Social dos Militares, previsto no artigo 42 da Constituição Federal que possui regime retributivo, não contributivo como ocorre com o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos, previsto no artigo 40 da Constituição Federal e, conseqüentemente, não há afronta a este dispositivo federal nem ao artigo 128 da Constituição do Estado de Rondônia.

Esse controle incidental, também chamado de controle concreto ou controle por via de exceção, tem por finalidade principal assegurar a proteção de direitos subjetivos das partes, pois visa a resguardar um direito subjetivo que é objeto da ação, inclusive podendo ser realizado de ofício pelo juiz. Já no âmbito do Tribunal, segundo o art. 97 da CF, há a chamada cláusula de reserva de plenário, de modo que a questão constitucional incidental somente pode ser conhecida e declarada pela maioria absoluta dos membros do Tribunal ou do órgão especial.

Na ação direta de inconstitucionalidade, o controle é abstrato e a decisão é vinculante, devendo ser respeitada por todos os órgãos do Poder Judiciário e pela Administração Pública em geral.

Assim sendo, a decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade, tem efeito *erga omnes*, enquanto a decisão do incidente de arguição de inconstitucionalidade tem efeito apenas às partes envolvidas no processo.

Desse modo, mesmo que o Pleno deste Tribunal de Justiça já tenha analisado a constitucionalidade da lei estadual ora questionada em incidente de arguição de inconstitucionalidade é cabível nova análise, desta vez de forma mais ampla e abstrata.

Além disso, nas relações jurídicas de prestação continuada não existe direito adquirido a regime jurídico nem possibilidade de oposição da garantia da coisa julgada quando há supressão constitucional da regra. Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. SERVIDOR INATIVO. DOENÇA INCAPACITANTE. ISENÇÃO. REVOGAÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. DECISÃO JUDICIAL. COISA JULGADA. INOPONIBILIDADE. 1. A Emenda Constitucional nº. 103/2019 revogou o disposto no art. 40, § 21, da Constituição Federal de 1988, extinguindo a anterior regra previdenciária que possibilitava, pela via legislativa própria, a outorga de isenção (até o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social), na hipótese do beneficiário ser portador de doença incapacitante. 2. O Superior Tribunal de Justiça, secundando orientação do STF, entende que não há direito adquirido a regime jurídico tributário. Precedentes. 3. Inoponibilidade da garantia da coisa julgada às relações jurídicas continuativas na hipótese em que há substancial alteração no estado de fato ou de direito. 4. Hipótese em que a revogação do § 21 do art. 40 da CF/1988 tem o condão de atingir a esfera de direitos do recorrente (reconhecido por decisão judicial transitada em julgado), pois, **Nas relações jurídicas de prestação continuadas, não há direito adquirido a regime jurídico tributário nem possibilidade de oposição da garantia da coisa julgada quando há supressão constitucional da regra que permitia a outorga de isenção.** 5. Agravo interno desprovido. (STJ - AgInt no RMS: 66076 RS 2021/0087043-2, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 04/04/2022, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/04/2022).

Com efeito, a decisão desta Corte nesta ação terá efeitos inclusive sobre as partes da arguição de inconstitucionalidade incidental julgada anteriormente, podendo inclusive afastar a coisa julgada.

Da Inconstitucionalidade Material e da Competência para Legislar sobre Aposentadorias de Bombeiros e Militares

O questionamento da Procuradoria Geral de Justiça acerca da inconstitucionalidade material da Lei Estadual n. 4.756/2020, refere-se à incompetência do Estado de Rondônia para editar norma geral sobre inatividades e pensões da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar deste Estado, a partir da promulgação da Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 103/2019), que deu nova redação ao inciso XXI do artigo 22 da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

No entanto, a alegação de inconstitucionalidade material da Lei Estadual n. 4.756/2020 não prospera pois, conforme entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, compete aos Estados-Membros disciplinar o Sistema de Proteção Social dos seus respectivos militares, desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis.

Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MATO GROSSO E EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 92/2020. INCLUSÃO DE SERVIDORES MILITARES NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO. CONTRARIEDADE À NORMA GERAL FIXADA PELA UNIÃO, A PARTIR DA LEI FEDERAL 13.954/2019. FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A APOSENTADORIA DE POLICIAIS MILITARES, OFICIAIS DE JUSTIÇA/AVALIADORES E INTEGRANTES DAS CARREIRAS DE PERÍCIA OFICIAL DE IDENTIFICAÇÃO TÉCNICA (POLITEC-MT). CATEGORIAS NÃO ABARCADAS NAS EXCEÇÕES TAXATIVAMENTE PREVISTAS NO ART. 40, § 4º-B, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM RELAÇÃO ÀS QUAIS SE AUTORIZA A ATRIBUIÇÃO DE REGRAS ESPECIAIS DE APOSENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A competência estatuída no art. 22, XXI, da Constituição Federal, consoante a reforma promovida pela EC 103/2019, outorga à União a prerrogativa de conceber normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares. 2. No exercício dessa competência legiferante, foi editada a Lei Federal 13.954/2019, que reconheceu aos Estados-Membros a competência para disciplinarem o Sistema

de Proteção Social dos seus respectivos militares, desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis. 3. O art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, ao prever que uma lei complementar estadual relacionada ao regime próprio de previdência social fixará, entre outros requisitos, condições para a aposentadoria dos policiais militares, revela-se incompatível com a Constituição Federal, por violar normas gerais fixadas em âmbito federal. 4. O regime constitucional da aposentadoria especial, com as significativas modificações promovidas pela EC 103/2019, admite uma relevante margem de conformação ao Legislador Estadual, a quem cabe assentar, em lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários, desde que circunscritos às categorias de servidores mencionados no art. 40, § 4º-B, da Constituição Federal. 5. Inconstitucionalidade do art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, no ponto em que admite a fixação de critérios diferenciados para a aposentadoria “de oficial de justiça/avaliador” e de “policial militar”, bem como do art. 8º da Emenda Constitucional estadual nº 92/2020, quando assegura às carreiras da Perícia Oficial de Identificação Técnica estadual (POLITEC-MT) regras transitórias específicas de aposentação, na medida em que tais normas contemplam servidores não mencionados no rol taxativo preconizado pelo art. 40, § 4º-B, da CF. 6. Ação direta julgada procedente. (ADI 6917, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 28-03-2022 PUBLIC 29-03-2022.).

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA PARA A FIXAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES. ART. 22, XXI, DA CF, COM A REDAÇÃO DA EC 103/2019. DECISÃO QUE ASSENTA A PRESERVAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS PARA A FIXAÇÃO DAS ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. ADEQUAÇÃO À JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). 2. *In casu*, a decisão que se busca suspender está em conformidade com a jurisprudência do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido de que remanesce a competência dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos, tendo a Lei Federal nº 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade (ACO 3396, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 19/10/2020). Destarte, resta obstado deferimento da medida de contracautela ora postulada, ante os limites da cognição possível nos pedidos de suspensão e a impossibilidade de sua utilização como sucedâneo recursal. 3. Agravo a que se nega provimento. (SS 5.458-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 27/4/2021).



Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, no RE 1338750, reconheceu a necessidade de julgamento pela sistemática da repercussão geral (Tema 1177) sobre a competência legislativa dos Estados para fixar alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre proventos de seus militares inativos e pensionistas, e reafirmou a jurisprudência dominante da Suprema Corte, sob 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”

O Recurso Especial acima mencionado ficou assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. FEDERALISMO E REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ARTIGO 22, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM A REDAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE INATIVIDADES E PENSÕES DAS POLÍCIAS MILITARES E DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES. LEI FEDERAL 13.954/2019. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS. EXTRAVASAMENTO DO ÂMBITO LEGISLATIVO DE ESTABELECEER NORMAS GERAIS. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. CONTROVÉRSIA DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. (RE 1338750 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-213, DIVULG 26-10-2021 PUBLIC 27-10-2021 )

Diante disso, não prospera a alegação de inconstitucionalidade material da Lei Estadual n. 4.756/2020 relativamente à competência para legislar sobre proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas.

Da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas

No que se refere à criação da VPNI dos militares estaduais inativos e pensionistas, no âmbito das corporações da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, também não prospera a alegação de infringência ao caráter contributivo e social do sistema previdenciário e da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial.

Isso porque o sistema de proteção social dos militares estaduais não é pautado pelo regime contributivo, como ocorre no regime próprio de previdência dos servidores civis, inclusive, a Constituição Federal, em seu art. 42, § 1º, prevê expressamente que do sistema contributivo previsto para os servidores no artigo 40 apenas o § 9º é aplicável aos militares estaduais. *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.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

Art.92 (...)

§ 9º. O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

Portanto, aos policiais militares estaduais aplica-se apenas a contagem do tempo de contribuição dos servidores civis, não o sistema de contribuição.

No artigo 24-C, § 1º, do Decreto-Lei n. 667/2019 (incluído pela Lei 13.954/2019), o caráter retributivo do sistema de proteção social torna-se ainda mais evidente:

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.

Assim sendo, aos militares estaduais, por possuírem um regime retributivo, caso ocorra insuficiência financeira do sistema de proteção social a eles destinado, caberá ao próprio ente federativo efetuar o pagamento das pensões militares e remuneração da inatividade.

Com efeito, diante do fato de os policiais militares e bombeiros estaduais estarem atrelados ao Sistema de Proteção Social dos Militares, regulamentado por lei específica (art. 24-E, do Decreto-lei n. 667/1969), depreende-se que a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, prevista tanto no artigo 21 da Lei Federal n. 13.954/2019 quanto no artigo 1º da Lei 4.756/2020, não infringe os princípios da contributividade e a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, específicos do âmbito previdenciário.

#### Da Preservação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial e Necessidade de Indicação da Fonte de Custeio Total do Benefício

No âmbito exclusivamente previdenciário, o preceito constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, aplicável ao regime contributivo, implica que nenhum benefício ou serviço da seguridade social pode ser criado, majorado ou estendido sem a previsão correspondente de uma fonte de custeio total, dada a compulsoriedade e o caráter contributivo do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio da Previdência Social.

No entanto, como já anteriormente destacado, o Sistema de Proteção Social dos Militares não se trata de sistema contributivo e, por conseguinte, a ele não se aplicam os preceitos constitucionais previstos para os regimes de previdência geral e próprio, havendo como principal diferença a previsão de que compete **ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade.**

Portanto, não contrariada a previsão do artigo 235, § 4º, da Constituição do Estado de Rondônia nem a do artigo 195, § 5º, da Carta Maior, pois, como já afirmado, não se trata de benefício ou serviço da seguridade social estadual ou federal.

Por esse mesmo motivo, o de serem sistemas de previdência distintos, não faz sentido a alegação de violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e razoabilidade, previstos no artigo 37 da Carta Magna, pois não há privilégio aos militares inativos e pensionistas, exclusivamente, às custas do erário e demais contribuintes.

## Da Inexistência do Direito Adquirido à Imunidade dos Proventos e Pensões - Vedação de Privilégios em Matéria Tributária

Após a edição da Emenda Constitucional n. 41/2003, a cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas passou a ser considerada constitucional, não havendo direito adquirido à não incidência do tributo, conforme reconheceu o STF na ADI 3.105:

EMENTA: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair *ad aeternum* a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. 2. Inconstitucionalidade. Ação direta. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária, por força de Emenda Constitucional. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Regra não retroativa. Instrumento de atuação do Estado na área da previdência social. Obediência aos princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento. Ação julgada improcedente em relação ao art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. Votos vencidos. Aplicação dos arts. 149, caput, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, e 201, caput, da CF. Não é inconstitucional o art. 4º, caput, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas.

Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda. (ADI 3105, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-02 PP-00123 RTJ VOL-00193-01 PP-00137 RDDT n. 140, 2007, pp. 202-203)

O STF também já se manifestou acerca da incidência de contribuição previdenciária sobre os proventos de inativos e pensionistas militares, afirmando ser devido, conforme julgado que abaixo colaciono:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR INATIVO. REGIME PREVIDENCIÁRIO DISTINTO DOS SERVIDORES CIVIS. INAPLICABILIDADE AOS MILITARES DO DISPOSTO NOS §§ 7º E 8º DO ART. 40 DA CRFB. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. POSSIBILIDADE. 1. A Constituição Federal, após as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 03/1993 e 18/1998, separou as categorias de servidores, prevendo na Seção II as disposições sobre "Servidores Públicos" e na Seção III, artigo 42, as disposições a respeito "dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios", dissociando os militares da categoria "servidores públicos", do que se concluiu que os militares, topograficamente, não mais se encontram na seção dos servidores públicos e etimologicamente não são mais pela Constituição denominados servidores, mas apenas militares. 2. Há sensíveis distinções entre os servidores públicos civis e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência de um tratamento específico quanto à previdência social, em razão da sua natureza jurídica e dos serviços que prestam à Nação, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres. Por tal razão, é necessária a existência de um Regime de Previdência Social dos Militares (RPSM) distinto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sendo autorizado constitucionalmente o tratamento da disciplina previdenciária dos militares por meio de lei específica. Precedentes do STF: RE 198.982/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 570.177, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. A ausência de remissão, pelo Constituinte, a outros dispositivos do art. 40 no texto do art. 42, §1º, bem como do art. 142, configura silêncio eloquente, como já concluiu a Corte em relação à inaplicabilidade da regra do salário mínimo aos militares, por não fazerem os artigos 42 e 142 referência expressa a essa garantia prevista no art. 7º, IV. É inaplicável, portanto, aos militares a norma oriunda da conjugação dos textos dos artigos 40, § 12, e artigo 195, II, da Constituição da República, sendo, portanto, constitucional a cobrança

de contribuição sobre os valores dos proventos dos militares da reserva remunerada e reformados. Precedentes do STF: ADO 28/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 785.239-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ARE 781.359-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso; ARE 722.381-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes). 4. Fixação de tese jurídica ao Tema 160 da sistemática da repercussão geral: “É constitucional a cobrança de contribuições sobre os proventos dos militares inativos, aqui compreendidos os Policiais Militares e o Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e os integrantes das Forças Armadas, ainda que no período compreendido entre a vigência da Emenda Constitucional 20/98 e Emenda Constitucional 41/03, por serem titulares de regimes jurídicos distintos dos servidores públicos civis e porque a eles não se estende a interpretação integrativa dos textos dos artigos 40, §§ 8º e 12, e artigo 195, II, da Constituição da República.” 5. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 596701, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-161 DIVULG 25-06-2020 PUBLIC 26-06-2020)

No Tema 41 da repercussão geral (RE 563965, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA), o Supremo Tribunal Federal afirmou a tese de que “Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos”.

Portanto, nesse ponto, ao contrário da tese apresentada pela Procuradoria de Justiça, a lei estadual ora em debate, encontra-se em total consonância com o entendimento jurisprudencial e com a previsão constitucional de irredutibilidade de vencimentos, uma vez que prevê a criação de vantagem pessoal nominalmente identificada para os policiais e bombeiros militares estaduais inativos e pensionistas, com o objetivo justamente de compensar o decréscimo salarial sofrido por estes em razão da implantação da Lei Federal n. 13.954/2019.

Ademais, há previsão de que a VPNI será total ou gradualmente extinta na medida em que o aumento salarial vier a suprir o valor que implicou na redução dos proventos de aposentadoria ou pensão dos militares estaduais inativos e pensionistas (art. 5º da Lei Estadual n. 4.756/2020).

Nesse sentido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL.  
CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR REFORMADO. AUXÍLIO-INVALIDEZ. ALTERAÇÃO DA FÓRMULA DE CÁLCULO DE BENEFÍCIO. REVOGAÇÃO DA PORTARIA N. 406 DO MINISTÉRIO DA DEFESA PELA PORTARIA N. 931. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. MEDIDA PROVISÓRIA N. 2.215-10/2001, ART. 29. REESTRUTURAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS. INSTITUIÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA COM A FINALIDADE DE ASSEGURAR O PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. RECURSO PROVIDO. 1. O auxílio-

invalidez é o direito pecuniário devido ao militar que se encontra reformado como inválido por incapacidade para o serviço. 2. A Medida Provisória n. 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre reestruturação de remuneração dos militares das Forças Armadas, ao determinar o valor do auxílio-invalidez em “sete cotas e meia de soldo”, deixou de estabelecer limite mínimo não inferior ao soldo de cabo engajado. 3. A Portaria n. 406/2004 do Ministério da Defesa, ao determinar o pagamento de auxílio-invalidez em valor não inferior ao soldo de cabo engajado, observou regra anterior à edição da Medida Provisória n. 2.215-10/2001. 4. O poder-dever de autotutela alcança a Administração Pública, que exerce controle sobre seus próprios atos, seja mediante anulação dos ilegais, seja por meio de revogação dos inconvenientes ou inoportunos. 5. A Portaria n. 931/2005 do Ministério da Defesa revogou a de n. 406/2004 e restaurou a disciplina do auxílio-invalidez em sintonia com o previsto na Medida Provisória n. 2.215-10/2001. 6. Inexiste direito adquirido a regime jurídico. 7. O princípio da irredutibilidade de vencimentos não veda a reestruturação da remuneração do servidor público desde que o valor global dos vencimentos não sofra redução. 8. O art. 29 da Medida Provisória n. 2.215-10/2001 buscou preservar a irredutibilidade de vencimentos por meio da instituição de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI) nos casos em que constatada a redução de remuneração, proventos ou pensões decorrente de sua aplicação. 9. Recurso extraordinário provido. 10. Adota-se a seguinte tese de repercussão geral: “A Portaria n. 931/2005 do Ministério da Defesa, que alterou a fórmula de cálculo do auxílio-invalidez para os servidores militares, está em harmonia com os princípios da legalidade e da irredutibilidade de vencimentos.” (RE 642890, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-216 DIVULG 25-10-2022 PUBLIC 26-10-2022)

Diante disso, de acordo com os artigos 3º, 4º e 5º da Lei 4.756/2020, a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada dos militares estaduais inativos e pensionistas, no âmbito das corporações da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar de Rondônia, criada para assegurar o disposto no artigo 21 da Lei Federal n. 13.954/2019, tem o objetivo de compensar o decréscimo salarial dos militares estaduais inativos e pensionistas, em razão da implantação e publicação da referida lei federal, resguardando o direito que têm de não sofrerem redução em seus proventos.

### Ofensa aos Princípios da Isonomia, Impessoalidade, Moralidade e Razoabilidade

A Procuradoria-Geral de Justiça assevera haver ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade e razoabilidade, protegidos pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e artigo 11, *caput*, da Constituição Estadual, pelo fato

de a VPNI privilegiar militares inativos e pensionistas, exclusivamente às custas do erário e demais contribuintes, o que seria contrário ao interesse público.

Contudo, não prospera a alegação, pois o que se verifica é que o Governo do Estado de Rondônia, ao constatar que os policiais e bombeiros militares estaduais inativos e pensionistas sofreriam redução de seus proventos em decorrência da aplicação da Lei n. 13.954/2019, propôs a criação da VPNI, objeto da Lei n. 4.756/2020.

Dessa forma, garantiu a irredutibilidade de salário àqueles que teriam seus proventos e pensões reduzidas com a Reforma da Previdência de 2019, que alterou a base de cálculo e a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre as aposentadorias e pensões dos militares estaduais, os quais passaram a contribuir sobre a totalidade dos proventos, ao passo que antes contribuía sobre o valor que superasse o teto do INSS.

Diante dessas considerações, entendo que não há ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, pois os militares e bombeiros estaduais possuem regimento próprio e a norma não apresenta benefício, mas sim evita a perda de garantia aos atingidos pela Lei n. 13.954/2019, de forma razoável e proporcional à redução sofrida por cada militar inativo ou pensionista deste estado.

Além do mais, a vantagem pessoal nominalmente identificada, objeto da lei que se pretende ver declarada a inconstitucionalidade, não afasta a obrigação de recolher a contribuição, uma vez que, na medida em que os proventos ou pensões sofrerem aumento capaz de afastar eventual redução salarial sofrerão descontos referente ao sistema de previdência a eles destinado, sem direito a compensação, pois a VPNI será gradual ou totalmente extinta na medida em que ocorrerem aumentos dos proventos e pensões que recomponham a remuneração percebida antes da entrada em vigor da Lei n. 13.954/2019.

Diante do exposto, nos termos do artigo 12 da Lei 9.868/99, **denego a tutela cautelar e julgo improcedente o pedido de inconstitucionalidade** da Lei n. 4.756/2020 do Estado de Rondônia e, por arrastamento, do Decreto n. 25.048/2020 que a regulamenta.

É como voto.



DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Senhor Presidente, acompanho o voto da eminente relatora reafirmando a decisão anterior já tomada por esse plenário com relação a esse tema.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Senhor Presidente, acompanho o voto da eminente relatora.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor Presidente, a princípio me ocorre aqui da possibilidade de novo enfrentamento dessa inconstitucionalidade considerando que já houve pronunciamento anterior.

Mas, há uma certa divergência nesse sentido, e a questão não é muito bem sedimentada, embora eu esteja bastante inclinado a seguir por este caminho, até porque, não houve nenhum fundamento novo, ou nada que pudesse alterar essa visão da Corte.

Então, por uma questão de economia processual, acompanho a eminente relatora, porque doutra vez assim me pronunciei.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Senhor Presidente, também acompanho o voto da eminente relatora.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Estadual 4.756/2020, que criou a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI dos militares estaduais inativos e pensionistas nas corporações da Polícia Militar e Bombeiro Militar de Rondônia e o seu decreto regulamentador por arrastamento.

No voto apresentado, a e. relatora denegou a tutela cautelar e julgou improcedente o pedido inicial, mantendo incólume a Lei Estadual 4.756/2020, conclusão que divirjo conforme fundamentos que passo a expor.

O objeto de debate desta ADI está relacionado à isenção da contribuição de caráter previdenciário dos militares estaduais inativos para o seu Sistema de Proteção Social, tendo em vista que ao dispor sobre a criação de uma Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) para cobrir o dispêndio dos militares da reserva com a contribuição obrigatória, a Lei 4.756/2020 violou o princípio da isonomia e atenta contra o caráter contributivo dos sistemas previdenciários.

A higidez do RGPS e RPPS são fundamentais para o bom funcionamento do Estado, representando a sua última reforma a saída encontrada para a estabilidade fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que consolidaram um grande pacto federativo, condicionando a resolução de problemas fiscais à adesão aos preceitos da Reforma da Previdência.

Portanto, é esse novo regime que serve como grande guarda-chuva para os demais, inclusive para o Tesouro Estadual, que na norma ora questionada, é utilizado sem razoabilidade, para a cobertura de despesa que deve recair sobre os segurados do Sistema de Proteção dos Militares.

Embora seja competente para a edição de normas referentes aos seus militares, o Estado de Rondônia precisa alinhar-se com as regras gerais dispostas pela União na Lei 13.954/2019, não podendo suprimir em sua norma local os textos de repetição obrigatória, dentre os quais a obrigatoriedade da contribuição dos inativos.

Sobre o Sistema de Proteção dos Militares, embora não receba especificamente a nomenclatura de previdenciário, possui essa natureza, diferenciando-se do RGPS e RPPS em razão de peculiaridades da carreira militar, a exemplo do risco de morte, proibição de greve, não pagamento de adicional noturno e horas-extra, rígida disciplina, transferência *ex officio*.

Destaca-se que, constitucionalmente, os militares são distinguidos da categoria dos servidores públicos, pois não estão vinculados à Previdência Social (o regime RGPS – Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS), nem ao sistema previdenciário próprio dos funcionários públicos, o RPPS (Regime Próprio de Previdência Social).

Nesse sentido, é inegável o reconhecimento da existência de caráter contributivo daquele sistema, ainda que não diretamente para a formação de um fundo comum como ocorre no RPPS e RGPS. A Constituição Estadual de Rondônia, contemplando esse caráter contributivo assim dispõe:

Art. 128: O Estado e os Municípios poderão instituir contribuições cobradas de seus servidores civis e militares, ativos, para custeio, em benefício destes, limitados a até dez por cento dos ganhos habituais do servidor a qualquer título, nos termos do § 11, do artigo 201, da Constituição Federal.

O que a Lei 13.954/2019 realizou foi a extensão desse caráter contributivo dos militares da ativa também para os inativos, o que não representa nenhuma violação ao princípio da irredutibilidade salarial, que seria o elemento motivador da propositura da norma objeto desta ação.

Do mesmo modo, não pode-se afirmar que a elevação das contribuições dos servidores públicos civis acarretou em redução direta da remuneração, porquanto a contribuição possui caráter tributário, inafastável e imperativo a todos, não podendo uma parcela dos quadros públicos, ainda que militares, ser beneficiária de um benefício que não atende o princípio da isonomia.

A natureza jurídica da contribuição previdenciária, em sentido amplo, é tributária, ou seja, sua incidência por força de Lei não representa redução salarial como argumenta a mensagem que acompanhou o Projeto de Lei e não deve servir como elemento motivador para onerar o Tesouro Estadual.

Não ignoro a previsão na Lei 13.954/2019 de instituição de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) para evitar a redução de remuneração do militar, todavia a natureza jurídica da contribuição dos inativos não viola a irredutibilidade, destinando-se a VPNI a preservar a remuneração em si, afetada pelas disposições topograficamente anteriores ao art. 21 daquela norma.

Essa forma encontrada pelo Estado para recompor a perda decorrente da contribuição dos militares afronta diretamente o princípio da isonomia, desde a mensagem encaminhada pelo Governador, que é oriundo das fileiras militares:

Nobres Parlamentares, em decorrência da aplicação do disposto na Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, a presente propositura vem criar a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, aos militares estaduais inativos e pensionistas conforme o art. 21 da referida norma, o qual **destina-se a compensar o decréscimo salarial que será pago o mesmo valor descontado da nova alíquota, de forma exata, ou seja, de 9,5% (nove e meio por cento), a partir de 1º de abril de 2020 e 10,5% (dez e meio por cento), a datar de 1º de janeiro de 2021.**

Importante ressaltar que a aprovação da Lei 13.954/2019, cujos efeitos práticos a Lei Estadual 4.756/2020 busca anular no ponto que se refere à contribuição dos inativos, foi aprovada no contexto da Reforma da Previdência, ocorrida no ano de 2019 e que representou profundas mudanças no sistema previdenciário brasileiro, notadamente a imposição de parcelas maiores de contribuição por parte dos beneficiários do RPPS e RGPS.

Ao assegurar somente aos militares a compensação, com recursos do tesouro estadual, da parcela de contribuição dos segurados da reserva remunerada, o Estado violou a isonomia, pois ainda que se compreenda que o Sistema de Proteção dos Militares possua caráter exclusivamente retributivo, os recursos do Tesouro Estadual não podem ser destinados para benefício exclusivo e imoderado dessa categoria. Nesse

contexto, aceitar válida a compensação da contribuição de natureza previdenciária aos militares é o mesmo que possibilitar a eles a mesma compensação quanto ao recolhimento de tributos.

A reforma da previdência impôs a todos um sacrifício remuneratório, inclusive muito menor aos militares cuja contribuição alcança apenas 9,5%, enquanto os servidores civis contribuem com 14%. Nesse contexto não pode o estado privilegiar ainda mais essa classe com destinação de recursos do tesouro, oriundo dos tributos pagos por todos, sobretudo a classe assalariada de baixa renda.

Ademais, diferentemente do que ocorre nas Forças Armadas, em que grande parte do efetivo à disposição é de temporários, nos Estados as polícias contam com quadros efetivos, com potencial de onerosidade elevado para o Tesouro Estadual, a quem incumbe o custeio da remuneração, seja na ativa ou na reserva.

A retribuição pelo risco da atividade que exercem já está materializada no tempo menor de contribuição para alcançar a inatividade e menor fator de contribuição para o sistema de proteção social, não cabendo aos estados modular ou não aplicar a Lei 13.954/2019, que impõe o recolhimento da contribuição, cabendo-lhe apenas a escolha da alíquota.

O caráter retributivo da remuneração do militar não é incompatível com o contributivo, pois este não tem a função de formação de fundo para assegurar o pagamento integral das pensões e aposentadorias, mas apenas equilibrar o dispêndio que o Estado tem com essas carreiras.

Cito aqui trecho do voto do e. desembargador Torres Ferreira por ocasião do julgamento do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n, 0809221-53.2021.8.22.0000, que expõe relevante fundamento:

[...] Evidencia-se que a criação de VPNI, no exato valor da alíquota da contribuição previdenciária estabelecido na lei federal, com o intuito expresso de compensar o alegado decréscimo salarial sofrido pelos militares inativos e pensionistas, **trata-se de manobra que vai de encontro com a reforma da previdência levada a efeito**, sobrecarregando demasiadamente o erário, sendo certo que essa elevadíssima conta será repassada aos demais contribuintes, tratando-se de **privilégio indevido aos militares que não pode ser ratificado pelo Judiciário**, uma vez que evidente a **ausência de interesse público no referido pagamento**.

Assim, vislumbra-se que, neste ponto, acertada se mostra a manifestação do *Parquet*, impondo-se reconhecer, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade dos dispositivos que criaram a VPNI, pois a não vinculação dos militares ao art. 40 da CF não afasta a observância necessária e indispensável de todos os demais

princípios constitucionais, notadamente o da moralidade, agindo assim agindo em verdadeira contrariedade ao comando constitucional do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, de reprodução obrigatória pelos Estados-membros e municípios, e inserta na Constituição Rondoniense em seu art. 11, que assim disciplina:

Art. 11 - A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição. (destaquei).

Frise-se que o estabelecimento de contribuição previdenciária para os militares inativos e pensionistas decorre de reforma constitucional, a ser implementada por meio de lei específica, não caracterizando violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos a legitimar a adoção de medida que afaste o respectivo decréscimo.

A Lei Estadual n. 4.756/20, que criou a VPNI como forma de compensação pelos descontos da contribuição previdenciária levada a efeito em face dos militares, o que a meu ver, viola o equilíbrio do regime de previdência estadual e revela comportamento contraditório do Estado de Rondônia, o que vedado (princípio *nemo potest venire contra factum proprium*).

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar Ação Cível Originária - ACO n. 0092343-28.2020.1.00.0000/DF, da relatoria do ministro Alexandre de Moraes, já sedimentou entendimento pela vedação de comportamento contraditório pois o estado não pode, de um lado, exigir equilíbrio no regime de previdência e, de outro, restringir os meios para o alcance desse objetivo. [...]

A norma é inconstitucional também por não indicar sequer a fonte de custeio para a VPNI, que será suportada pelo Tesouro Estadual, em grave contrariedade com o que prevê o art. 195, §5º, da Constituição Federal, o qual prevê que *“Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”*.

Com estes fundamentos, divirjo do voto apresentado pela e. Relatora para declarar inconstitucional a Lei Estadual 4.756/2020 e, por arrastamento, o Decreto n. 25.048/2020 que a regulamenta.

Quanto à modulação dos efeitos, há que se preservar a confiança legítima e a boa-fé objetiva dos destinatários da norma, até mesmo porque inexistem informações da atuação direta destes na instigação ou propositura da Lei.

Dessa forma, aplico efeitos *ex nunc* ao julgado, a contar da data de publicação da ata de julgamento.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Senhor Presidente, eminentes pares, analisando a questão tenho a impressão de que essa vantagem pessoal nominal, como nós sabemos ela passou a existir para proteger os servidores de eventuais perdas salariais, ou seja, quando o empregador adota medidas tipo aquela de instituição do plano de cargos e salários e aquilo acarreta uma diminuição dos proventos do servidor.

No caso concreto, não houve uma medida dessa natureza, não houve uma prática do empregador que tenha trazido ou provocado perda salarial aos beneficiários.

Aqui, houve a instituição de uma lei federal que numa continuidade de uma reforma previdenciária como nós sabemos, determinou que essa categoria passasse a contribuir com a Previdência.

Então, não houve perda naquela coluna de vencimentos, houve perda naquela de descontos.

Portanto, isso pra mim não é perda salarial, pois não há como instituir uma gratificação para quem não mais está em atividade, até porque, não se tem mais salário, se tem o benefício, a pensão. E a partir daí compensar aquela contribuição de forma induvidosa, esse é tratamento diferenciado que se está dando e, como nós sabemos, o Sistema Previdenciário, seja lá o nome que tenha, regime próprio ou geral ou proteção social, ele é um sistema universal e nessa universalidade há que se respeitar os princípios constitucionais da legalidade, pessoalidade e isonomia.

Assim, entendo que aquilo que a legislação quis dar de diferente aos militares, ela o fez.

A partir do momento em que se quer repor aquilo que se diminuiu com a contribuição social, como disse, há uma grave violação constitucional.

Vejam os, que os servidores ao longo do tempo dessa reforma constitucional e pela sua própria necessidade, tiveram aumento de alíquota de desconto, começou com 9, 11, 14% e nem por isso se provocou uma reposição dessas "perdas".

A reforma também mudou o sistema, e se quando assegurava a todos a integralidade na aposentadoria, passou-se a ter o teto máximo do Regime Geral da Previdência como referência de pagamento. Quer dizer, então, que vamos buscar uma composição pelo erário para essa perda em busca de uma justiça salarial?

Vejo que não é a maneira mais correta de agir, até porque, como disse, nós estaríamos permitindo a criação de castas no Regime Previdenciário, e aqueles que têm proximidade com quem faz as leis, sempre teriam um tratamento diferenciado como a gente vê ocorrer muito nesse País.

Assim sendo, com a devida vênia da eminente relatora pelo seu brilhante voto, como eu disse, essa matéria já foi vista aqui, por maioria. Vejo que é possível que seja revista a questão para avançar numa discussão mais próxima da Constituição Federal.

Com todas as vênicas aos que já votaram, comungo do mesmo entendimento do eminente desembargador Valdeci Castellar Cidon.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Senhor Presidente, faço minhas as palavras do eminente desembargador Hiram Souza Marques para acompanhar a divergência.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Senhor Presidente, peço vênia à eminente relatora para acompanhar a divergência.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Senhor Presidente, igualmente acompanho a divergência, com a devida vênia da eminente relatora.

JUIZ DANILO AUGUSTO KANTHACK PACCINI

Senhor Presidente, peço vênias à eminente relatora para acompanhar a divergência.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Senhor Presidente, peço vênias à eminente relatora, igualmente acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Senhor Presidente, de igual modo, acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Senhor Presidente, acompanho o voto da eminente relatora.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Senhor Presidente, peço vênias à eminente relatora para acompanhar a divergência.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Senhor Presidente, é perceptível que inicialmente uma ação direta de incondicionalidade na forma do controle concentrado abstrato que transmutou em controle difuso ou incidental.

Ouvi com atenção os votos dos eminentes pares, inclusive a declaração de voto do eminente desembargador Valdeci Castellar Cidon que traz como fundamento a falta de orçamento. Mas, a própria sustentação oral expressou no sentido da constitucionalidade.

Portanto, sem mais delongas pedindo vênias a divergência, acompanho a douta relatoria.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Senhor Presidente, mantenho a coerência com meu voto anterior. Acompanho o voto da eminente relatora.



## DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente, a fundamentação dada pela divergência iniciada pelo desembargador Valdeci Castellar, no que foi reforçada pela fundamentação do desembargador Hiram Marques, nos mostra que essa lei cria uma lacuna, uma mácula bem grande no nosso Sistema Jurídico, porque nós não podemos dizer que, partindo do princípio de que o Sistema é contributivo ou retributivo, ele diz que todo mundo tem que participar com sua contribuição.

Se for dessa maneira nós teríamos que ter uma VPNI para cada hipótese que surgisse no tocante ao Imposto de Renda, a contribuição dos servidores civis mesmo, porque aí não se distingue um do outro quanto à finalidade.

Então, creio que, como o controlador e com o poder de decidir a respeito de estabilizar essa legislação estadual que o Tribunal tem, que o Poder Judiciário tem, devemos ficar atentos e não deixar balançar essas estruturas que são essenciais para a paz social e para o poder de sobrevivência do próprio Estado.

Portanto, não podemos deixar que o Estado sozinho assuma essa obrigação, todos têm que conscientemente participar.

De forma que a divergência nos mostrou isso e nós podemos aceitar como realmente a legislação está ofendendo princípios essenciais da Constituição, tais como da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade, criando um privilégio que não é benéfico de jeito nenhum.

Assim sendo, peço vênia à eminente relatora e àqueles que a acompanharam, para votar com a com a divergência.

## DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Senhor Presidente, mantendo também a coerência com meu voto anterior no incidente de arguição de inconstitucionalidade, peço vênia à eminente relatora para acompanhar a divergência.

## DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Senhor Presidente, ouvi atentamente os votos dos eminentes pares, mantendo a coerência, eu votei contra anteriormente.

Portanto, acompanho a divergência apresentada pelo desembargador Valdeci Citon, que foi secundado também pelas razões, argumentos e fundamentos jurídicos proeminentes apresentados pelo desembargador Hiram Marques.

## DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Também peço vênia à eminente relatora para votar com a divergência.

**QUESTÃO DE ORDEM (MODULAÇÃO)**

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Senhor Presidente, apenas uma questão de ordem.

O voto divergente do eminente desembargador Valdeci Castellar Citon sugere o efeito *ex nunc*.

Sugiro a modulação no efeito *ex tunc*.

Então, gostaria que submetesse os efeitos da modulação aos eminentes pares.

JUÍZA CONVOCADA JULIANA PAULA SILVA DA COSTA

Voto no sentido dos efeitos *ex nunc*.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Acompanho o voto do desembargador Valdecir Castellar Citon quanto aos efeitos da modulação.

DESEMBARGADOR DANIEL LAGOS

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon quanto aos efeitos da modulação.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Voto no sentido dos efeitos *ex nunc*.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Voto no sentido dos efeitos *ex nunc*.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Voto no sentido dos efeitos *ex nunc*.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Também acompanho o desembargador Kiyochi Mori com relação aos efeitos *ex tunc*.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Acompanho o eminente desembargado Kiyochi Mori.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Também, acompanho o eminente desembargador Kiyochi Mori pelos efeitos da modulação *ex tunc*.

JUIZ DANILO AUGUSTO KANTHACK PACCINI

Acompanho o voto do eminente desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR ÁLVALO KALIX FERRO

Acompanho o voto do eminente desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR ÁLVALO KALIX FERRO

Acompanho o eminente desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR ÁLVALO KALIX FERRO

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Acompanho o desembargador Kiyochi Mori.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Acompanho o voto do desembargador Valdeci Castellar Citon.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Voto no sentido dos efeitos *ex nunc*.

## EMENTA

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA. COMPENSAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MILITARES. VIOLAÇÃO DA ISONOMIA. CONTRAPOSIÇÃO DIRETA À REGRA GERAL. NECESSIDADE DE ESFORÇO COLETIVO PARA A REFORMA DA PREVIDÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. NATUREZA TRIBUTÁRIA. ISENÇÃO. PRIVILÉGIO INDEVIDO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. EFEITOS EX-NUNC.*

É materialmente inconstitucional a Lei que institui Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada com o objetivo de anular a contribuição previdenciária obrigatória aos militares inativos e pensionistas criada pela norma geral da União (Lei 13.954/2019), transferindo este ônus para o Tesouro Estadual, em clara inobservância ao princípio da isonomia.

A contribuição previdenciária criada pela Lei 13.954/2019, em alinhamento com a reforma da previdência, possui matiz constitucional de norma geral, possuindo natureza jurídica de tributo, o que impede a isenção direcionada a seletos grupos de agentes públicos em detrimento do esforço coletivo realizado pelos demais setores da sociedade também atingidos pela reforma da previdência.

É inconstitucional a norma que impõe ônus ao Estado sem a correta indicação orçamentária da fonte de custeio, transferindo ao Tesouro uma obrigação não debatida em sede de elaboração de orçamento.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE

INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES ALEXANDRE MIGUEL, DANIEL RIBEIRO LAGOS, GILBERTO BARBOSA, ISAIAS FONSECA MORAES, GLODNER LUIZ PAULETTO, ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, ROWILSON TEIXEIRA E A RELATORA. COM RELAÇÃO A MODULAÇÃO DOS EFEITOS, APLICOU-SE OS EFEITOS EX NUNC, TAMBÉM POR MAIORIA. VENCIDOS OS DESEMBARGADORES KIYOCHI MORI, SANSÃO SALDANHA, JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ, JOSÉ ANTONIO ROBLES E OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Porto Velho, 17 de Julho de 2023

Relator VALDECI CASTELLAR CITON

RELATOR PARA O ACÓRDÃO

Assinado eletronicamente por: VALDECI CASTELLAR CITON

18/08/2023 13:16:49

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 21010357



2308181316495230000002087

IMPRIMIR

GERAR PDF



Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 90  
Disponibilização: 14/05/2020  
Publicação: 13/05/2020

## Casa Civil - CASA CIVIL

### DECRETO Nº 25.048, DE 13 DE MAIO DE 2020.

Regulamenta a Lei nº 4.756, de 8 de maio de 2020.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V do artigo 65 da Constituição do Estado,

#### DECRETA:

Art. 1º A Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, criada pela Lei nº 4.756, de 8 de maio de 2020, que “Cria a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, dos militares estaduais inativos e pensionistas, nas corporações da Polícia Militar e Bombeiro Militar de Rondônia.”, destina-se a compensar o decréscimo salarial dos militares estaduais inativos e pensionistas, em razão da implantação do Sistema de Proteção Social dos Militares.

Parágrafo único A VPNI será aplicada quando houver redução do provento ou pensão decorrente da aplicação do disposto na Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

Art. 2º A VPNI é verba de natureza remuneratória, devendo incidir contribuição para o Sistema de Proteção Social e conseqüentemente constituirá a base de cálculo para o Imposto de Renda.

Art. 3º Não é permitida qualquer melhoria salarial decorrente da aplicação da VPNI, dessa forma os valores finais da remuneração dos militares da reserva e dos pensionistas permanecerão os mesmos pagos antes da aplicação das alíquotas de proteção social, sem qualquer acréscimo ou prejuízo.

Art. 4º Por ocasião da reorganização ou da reestruturação de sua tabela remuneratória e da concessão de reajustes, adicionais, gratificações ou vantagens de qualquer natureza; a Superintendência Estadual de Gestão de Pessoas - SEGEP, fará a imediata suspensão do pagamento da VPNI.

Parágrafo único Se o aumento salarial for inferior ao valor da VPNI, cabe à SEGEP manter o pagamento da diferença entre eles até que sejam equiparados, quando será susgado totalmente o pagamento da VPNI.

Art. 5º A SEGEP será encarregada de dar fiel cumprimento às prescrições da Lei nº 4.756, de 2020 e do presente Decreto.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 13 de maio de 2020, 132º da República.

**MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**  
Governador

Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 13/05/2020, às 20:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e



seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0011500446** e o código CRC **4EE978ED**.

---

**Referência:** Caso responda esta Decreto, indicar expressamente o Processo nº 0037.188950/2020-91

SEI nº 0011500446

---

Criado por [51806088215](#), versão 17 por [49755811249](#) em 13/05/2020 12:55:44.