

BREVES COMENTÁRIOS À NOVA LEI DE REMUNERAÇÃO DOS MILITARES (MP N. 2.215, DE 31.8.2001)

FERNANDO LACERDA DIAS

Advogado da União na Procuradoria-Seccional de Juiz de Fora – MG

Em 28.12.2000 veio ao mundo jurídico a Medida Provisória n. 2.131 – que recebeu em sua última reedição o n. 2.215-10, de 31.8.2001 – com a finalidade de disciplinar inteiramente a matéria relativa à remuneração dos militares das Forças Armadas, revogando a Lei n. 8.237/91 e outras disposições legais esparsas que versavam sobre aspectos remuneratórios, alterando, inclusive, normas concernentes à pensão militar.

O art. 1º dessa MP dispôs que a remuneração dos militares passaria a ser composta pelo soldo, por adicionais e por gratificações. O art. 2º elenca outros *direitos remuneratórios*, tais como diária, transporte, ajuda de custo, auxílios diversos etc. O critério norteador dessa divisão, embora implícito, obedece a uma distinção em razão da natureza da verba e sua periodicidade. No primeiro artigo, foram elencadas aquelas parcelas cujo pagamento, quando devido, é feito em *periodicidade mensal, de natureza remuneratória*. Já no segundo artigo, foram elencadas:

- a) as verbas de natureza indenizatória (todas as alíneas do inciso I e as alíneas *a, b e c* do inciso II); e
- b) as verbas de natureza remuneratória, com periodicidade *não-mensal*, que são o adicional de férias e o adicional natalino.

Quanto ao art. 1º, cumpre identificar, juridicamente, o que sejam adicionais e gratificações, deixando de lado o conceito de soldo, que é de fácil percepção. Para Hely Lopes Meirelles, o adicional é pago em razão do tempo de serviço ou em razão de funções especiais (técnicas, científicas ou didáticas), enquanto a gratificação é devida em razão de condições anormais de serviço ou então é uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. O referido jurista também aduz que

“o adicional, em princípio, adere ao vencimento e, por isso, tem caráter permanente; a gratificação é autônoma e contingente.”

Este último critério parece ter sido o decisivo para a classificação das verbas remuneratórias militares, eis que todos os *adicionais* referidos no art. 1º da MP sob comento incorporam-se definitivamente na remuneração do militar, inclusive ao passar para a inatividade. Isso vale, também, para o adicional natalino, referido no art. 2º. A única exceção fica para o chamado *adicional de férias*, cuja nomenclatura, aliás, não corresponde à sua classificação. As gratificações referidas na MP (de localidade especial e de representação), por sua vez, atendem a circunstâncias especiais, temporárias, razão pela qual são pagas somente enquanto perdurarem as circunstâncias ensejadoras de seu pagamento. Assim, não se incorporam à remuneração do militar, tampouco para fins de inatividade.

Vale observar, a propósito, a aparente contradição existente entre o art. 1º e o art. 30 da mesma MP. O primeiro diz que compõe a remuneração do militar o adicional de tempo de serviço, “observado o disposto no art. 30”. Ao ler o art. 30, o intérprete se depara com a disposição pela qual “fica extinto o adicional de tempo de serviço”. Ora, como pode um adicional extinto compor a remuneração do militar? Ou o adicional compõe a remuneração, e então não foi propriamente extinto, ou foi extinto, e então não tem como compor a

remuneração. A questão merece análise mais detida. Como se sabe, aos servidores públicos não é garantida a permanência de regime jurídico, vale dizer, a Administração Pública pode alterar, a seu critério, a forma de pagamento a seus servidores, extinguindo ou criando verbas remuneratórias, desde que respeitada a garantia de irredutibilidade dos vencimentos. Quando ocorre uma reestruturação de remuneração com conseqüente redução de vencimentos do servidor, sem possibilidade de seu enquadramento em nível compatível com seu padrão remuneratório, está a Administração Pública obrigada a pagar-lhe a diferença. Esta seria, pois, a solução, caso a MP previsse simplesmente a extinção do adicional de tempo de serviço, por aplicação simples do art. 29 dessa mesma MP, a exemplo, aliás, do que ocorreu em relação ao funcionalismo público federal civil. Não me parece, todavia, que esta seja a solução para o caso em questão, pois a MP não só elencou o referido adicional no art. 1º, mas, após torná-lo extinto, no art. 30, assegurou o recebimento do *percentual* correspondente aos anos de serviço. Assim procedendo, a Administração Pública foi mais longe, pois garantiu ao militar que contava algum tempo de serviço incorporado o recebimento do correspondente percentual, *independentemente da redução ou majoração dos vencimentos*. Não se

trata, pois, de pagamento de vantagem pessoal destinada a complementar a remuneração, em caso de redução; trata-se, isto sim, do pagamento do percentual incorporado, à título mesmo de adicional de tempo de serviço, pouco importando se o militar teve redução ou majoração em sua remuneração decorrente da aplicação da nova sistemática remuneratória criada pela MP.

As conseqüências jurídicas não cessam por aí. A prevalecer a norma expressa na parte final do *caput* do art. 29, de duvidosa moralidade, a vantagem pessoal, com o tempo, irá desaparecer, absorvida pelos *futuros reajustes*. Já no caso da MP sob comento, existe garantia legal de pagamento do percentual correspondente ao tempo de serviço incorporado, que será sempre reajustado juntamente com o soldo, jamais sendo absorvido por qualquer reajuste ou progressão funcional. Como se vê, a Administração Pública Federal resolveu acabar com o *crescimento vegetativo* da folha de pagamento, tanto no funcionalismo público civil quanto no militar, mas apresentou soluções distintas para ambas as categorias.

Em resumo, tem-se que prevalece a redação do art. 1º da MP, no sentido de que o adicional de tempo de serviço continua a existir e a compor a remuneração do militar. O art. 30, ao contrário do que sua redação literal quer expres-

sar, não extinguiu o adicional, mas apenas suspendeu o seu cômputo, *congelando* o percentual equivalente ao que fazia jus o militar na data de 29.12.2000.

Quanto ao art. 2º, percebe-se, logo de início, a deficiência técnica na redação do seu *caput*, ao mencionar aos “seguintes direitos remuneratórios”. Na realidade, a grande parte dos direitos enumerados no art. 2º têm natureza indenizatória, como visto inicialmente. Assim, a expressão *remuneratórios* deve ser interpretada com temperamento, sem contrapô-la ao conceito de direitos indenizatórios, mas entendida apenas como direitos pecuniários.

Ainda quanto às mudanças na remuneração, vale destacar o art. 17, que criou um teto remuneratório para os militares, representado pela *remuneração bruta do Comandante de Força*. Em que pese a força literal da expressão, essa afirmativa não é verdadeira, pois o parágrafo único do mesmo dispositivo excepcionou, para fins de cálculo do teto, todas as verbas pecuniárias do art. 2º e mais os adicionais de tempo de serviço, de compensação orgânica, de permanência, além das gratificações de localidade especial e de representação. O que sobra, no final, é somente o soldo e os adicionais militar e de habilitação. Assim, em curtas palavras, o art. 17 dispõe que a soma do soldo e dos adicionais militar e de habilitação

não pode ultrapassar a soma dessas mesmas parcelas do Comandante de Força. Mas como o soldo e o adicional militar são devidos a todos os militares indistintamente, conforme tabela que já prevê um escalonamento segundo a patente, segue que a soma dessas duas parcelas sempre obedecerá a esse escalonamento, sendo logicamente impossível que um militar menos graduado receba montante maior do que um militar mais graduado. Então, o único diferencial do artigo em questão é o adicional de habilitação, este sim devido em função do aproveitamento de cursos específicos, a depender da vontade e disponibilidade de cada militar. Assim, em última análise, trocando em miúdos, o art. 17 criou um limite para recebimento de adicionais de habilitação, limite esse que vai se encolhendo à medida que o militar vai se desenvolvendo, mediante cursos próprios.

A MP sob comento ainda alterou sensivelmente a disciplina das pensões militares, modificando a redação de vários artigos da Lei n. 3.765/60. Dentre essas alterações, destaca-se a expressa alusão ao “companheiro ou companheira designada ou que comprove união estável como entidade familiar”, na esteira dos diversos pronunciamentos judiciais que, após a CF/88, reconhecem a união estável como entidade familiar. Embora a Lei n. 3.765/60 aludisse somente à viúva,

expressão que não mais comportava a abrangência da proteção jurídica, a questão já havia sofrido modificação, na prática, pelo advento da Portaria n. 3.952/SC-5, de 8 de outubro de 1997, do Estado-Maior das Forças Armadas. A aceitação, contudo, pelas Forças Armadas, de companheiro(a) na condição de beneficiário de pensão era ainda extremamente tímida, praticamente deixando toda discussão a esse respeito desaguar no Poder Judiciário.

Claro que as Forças Armadas ainda terão que manter os olhos abertos contra as fraudes que porventura possam ocorrer, como, p.ex., a designação de pessoas, como companheiras, no intuito único de obter a pensão. Não há, pois, obrigatoriedade de as Forças Armadas aceitarem passivamente, e sem discussão, qualquer designação de companheira. Ao contrário, recomenda-se que se exija, a par da mera designação, a apresentação de alguns elementos mínimos para comprovação do companheirato, como certidão de nascimento de filhos, se houver, declarações de outros militares, vizinhos, fotos etc., valendo lembrar que a apresentação de escritura pública de reconhecimento de união estável dispensa maiores cuidados, pois equivale a uma certidão de casamento. Se, por um lado, se deve ter o cuidado com o patrimônio público, a justificar a exigência de apresentação de outros

elementos comprobatórios, por outro lado, também, não se está defendendo a pura e simples exigência, como era prática corrente, de justificação judicial (muitas vezes para, depois, assim mesmo, indeferir o pedido administrativamente). O que se defende aqui é a adoção de critérios razoáveis pela Administração das Forças Armadas, de modo a conjugar a defesa do interesse público com o direito dos militares e suas companheiras à pensão.

A MP também designou, expressamente, a hipótese de *ex-convivente*, que equivale à pessoa separada judicialmente ou divorciada, desde que receba pensão alimentícia. Com isso, a proteção à união estável fica juridicamente completa, no mesmo patamar do casamento, com as diferenças próprias à questão de prova de sua existência, conforme anteriormente dito, eis que o casamento se prova facilmente por certidão, enquanto a união estável, se não houver escritura pública, depende da comprovação por outros meios.

Outra mudança significativa foi no tocante às filhas de militares, que agora se equipararam aos seus pares do sexo masculino. Assim, com o término da distinção entre filhos e filhas, todos fazem jus a pensão somente até completarem 21 anos de idade, ou até 24 se forem estudantes universitários, ou se

forem inválidos, enquanto durar a invalidez. A alteração é justificável, eis que, nos tempos modernos, tanto o homem quanto a mulher estão aptos a buscarem sua subsistência no mercado de trabalho, não havendo razão jurídica, nem social, para a permanência de pensão vitalícia para a filha mulher.

Embora a lei faça expressa menção à circunstância de o(a) filho(a) ser estudante *universitário*, para fins de extensão da idade-limite de término da pensão, não há nenhum óbice a que tal benefício seja estendido também quando o filho for estudante de 2º ou mesmo de 1º grau. Embora, pela idade, sejam hipóteses menos prováveis, podem muito bem ocorrer, não havendo, então, razão para a discriminação.

O parágrafo do art. 7º da Lei n. 3.765/60, com a nova redação dada pela MP sob comento, disciplinam a forma como será dividida a pensão, em caso de concorrência de beneficiários. Com a nova sistemática legal, passaram a existir, claramente definidas, três ordens de beneficiários. Supõe-se, de início, que a existência de beneficiário de uma ordem anterior afaste o direito de beneficiário de ordem posterior. Mas essa regra não está expressa no texto legal e, o que é pior, o parágrafo primeiro desse artigo a corrobora somente em parte. De acordo com o § 1º, a existência de beneficiários de que trata o inciso

I, alíneas *a* até *d*, afasta qualquer beneficiário de ordens posteriores. Acontece que o inciso I também contém a alínea *e*, referente a menor sob guarda ou tutela. Interpretando-se o art. 7º, § 1º, *a contrario sensu*, conclui-se que o menor sob guarda ou tutela concorre com beneficiários de outras ordens, afastando aquela que seria a regra inicial. Fica a dúvida: concorre com os de segunda e de terceira ordens, ou somente com os de segunda? E se houver somente beneficiários dessas duas ordens posteriores, ou seja, de 2ª e 3ª ordens, haverá exclusão ou concorrência de ordens? Diz o brocardo jurídico que onde a lei não faça distinções, não cabe ao intérprete fazê-lo. Entretanto, embora não haja distinção expressa na lei, considero irrefutável que, em qualquer dos casos acima, haverá exclusão de ordens, pois, se assim não fosse, não haveria razão de existir uma terceira ordem, pois esta estaria sempre em concorrência com a segunda.

Assim, o § 1º do art. 7º, embora somente faça menção àquelas alíneas do inciso, contém, na verdade, implicitamente, regra a ser aplicada a todos os casos em que houver beneficiários de ordens diversas, à exceção do menor sob guarda ou tutela, hipótese em que concorrerá com beneficiários de 2ª ordem.

Por fim, o art. 15 da Lei n. 3.765/60, com sua nova redação, dispôs que

“a pensão militar será igual ao valor da remuneração ou dos proventos do militar.”

Cabe, aqui também, interpretar corretamente o dispositivo, pois o termo *remuneração*, aqui empregado, não comporta a elasticidade que normalmente tem. Em primeiro lugar, não há que se confundir essa remuneração com os *direitos remuneratórios* do art. 2º, onde, já vimos, a quase totalidade das verbas elencadas têm natureza indenizatória, sendo que tais verbas não devem ser computadas para cálculo da pensão, pela óbvia razão de que, com a morte do militar, cessou a causa indenizatória.

Quanto às verbas de natureza remuneratória, também não são todas que devem ser computadas para fins de pensão, mas somente aquelas que eram pagas em caráter definitivo, ou seja, que estavam incorporadas à remuneração do militar. Entender-se o contrário significaria afirmar que o beneficiário de pensão têm mais direitos do que o próprio militar ao passar para a inatividade, pois este não carrega para seus proventos essas verbas remuneratórias não-incorporáveis. Com isso, ficam afastadas as gratificações, as quais, como vimos, têm natureza circunstancial, enquanto perdurarem as causas para seu pagamento. Com a morte do militar, não há mais justificativa para se continuar pagando gratificações, seja de localidade especial,

seja de representação, pois cessaram suas causas. Também o adicional de férias, por razão óbvia, não entra naquele cálculo. Logo, para fins de cálculo da pensão, devem ser computados o soldo, todos os adicionais do art. 1º e o adicional natalino. Nada mais.

Por fim, o art. 39 da MP elencou diversos casos de revogação expressa, muitos dos quais decorrentes da aplicação da nova sistemática remuneratória. Algumas hipóteses de revogação expressa, contudo, merecem análise:

- a) revogação do art. 29 da Lei n. 8.216, de 13.08.1991. Esse dispositivo alterava a redação dos artigos 3º, *caput*, e 7º da Lei n. 3.765/60. O art. 7º recebeu nova redação pela própria MP, porém o mesmo não ocorreu em relação ao art. 3º, *caput*, que disciplinava o valor da contribuição para a pensão militar. Revogando a lei que alterava sua redação, haverá efeito repristinatório, retornando a validade da redação anterior? Na esteira da manifestação majoritária da doutrina, entendo que não há efeito repristinatório pela revogação de norma que revogou (ou alterou a redação) de outra norma. Então, a conclusão mais lógica seria a de que o artigo 3º, *caput*, da Lei n. 3.765/60 estaria revogado.

Resta compreender porque isto não foi dito mais objetiva e claramente mas, de qualquer forma, essa é a conclusão jurídica a que se chega.

- b) revogação do art. 6º da Lei n. 8.448, de 21.07.1992. Esse dispositivo previa que nenhum servidor (civil ou militar!) receberia soldo ou vencimento (no singular, equivalente a vencimento-básico) inferior ao salário mínimo. O art. 18 da MP sob comento trouxe norma parecida, porém *excluiu da proteção legal*, no parágrafo segundo, as praças prestadoras de serviço militar inicial e as praças especiais. Esses, doravante, poderão receber soldo em valor inferior ao salário mínimo. Quanto ao funcionalismo público civil, o parágrafo único do art. 40 prevê norma no mesmo sentido, o que nos faz concluir que somente ficam de fora da proteção legal, além dos militares acima, os funcionários públicos que vierem a ser admitidos pelo regime de emprego público (celetistas), que não tenham norma protetiva consubstanciada em legislação específica ou em dissídio coletivo.
- c) revogação do art. 27 da Lei n. 8.460, de 17.12.1992. Esse dispositivo fazia remissão ao

art. 3º, inciso I, da Lei n. 8.448/92, o qual prevê uma relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos civis e militares (o maior vencimento básico ou soldo não poderia ser superior a vinte vezes o menor vencimento básico ou soldo), sendo que o dispositivo revogado (art. 27 acima referido) previa que, para fins de cálculo dessa relação, no tocante exclusivamente aos militares (os servidores civis não são afetados pela revogação), não seria considerado o valor do soldo pago às praças prestadoras de serviço militar inicial e às praças especiais. Com a revogação desse dispositivo, a relação de valores será calculada tomando-se como referência as *praças prestadoras de serviço militar inicial e praças especiais*, o que implica dizer, na prática, que o maior valor de soldo possível foi reduzido, tanto mais diante da possibilidade, acima vista, de que essas praças recebam soldo inferior ao salário-mínimo. Entretanto, a tabela I da MP sob comento, que trouxe os valores dos soldos para as respectivas patentes, previu o soldo

de apenas R\$153,00 para o Marinheiro-Recruta, Recruta, Soldado, Soldado-Recruta, Soldado de 2ª Classe (não engajado) e Soldado-Clarim ou Corneteiro de 3ª Classe, que são todos praças prestadoras de serviço militar inicial. Logo, o valor máximo de soldo nas Forças Armadas seria de R\$3.060,00, o que está *aquém* dos valores estipulados para as patentes de Capitão de Corveta e Major em diante, sendo que o valor previsto para as mais altas patentes de cada Força alcança R\$4.500,00. Salvo melhor juízo, a MP contradiz os seus próprios termos.

- d) por fim, a revogação do art. 2º da Lei n. 7.961, de 21.12.1989 e art. 7º da Lei n. 7.412, de 06 de dezembro de 1985. O intuito evidente da revogação desses dispositivos foi o de desvincular a remuneração dos servidores militares e policiais-militares do Distrito Federal da remuneração dos servidores e militares das Forças Armadas, impedindo, assim, um *efeito cascata* por ocasião de eventual aumento de remuneração, como seria, talvez, o caso dessa mesma Medida Provisória.