

A POSSIBILIDADE DE CONTAGEM DOS TEMPOS FICTOS NO REGIME PREVIDENCIÁRIO DO MILITAR ESTADUAL

Pedro Sgorlon Moreira

Graduado pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC. Advogado.

Resumo – o presente trabalho visa defender a possibilidade de contagem de tempos fictos no regime previdenciário do militar estadual. Para tanto, faz-se uma análise dos dispositivos constitucionais a respeito do tema e separa-se o regime previdenciário dos servidores públicos civis e o regime dos servidores públicos militares estaduais. Mostra-se a recente alteração legislativa no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a qual demonstra a técnica normativa equivocada para tratar do tema. Ao estudar os julgados referentes à matéria, verifica-se a inexistência de um entendimento linear dos julgadores. Nesse momento, defende-se a necessidade de unificação do posicionamento dos Tribunais. Por fim, conclui-se pela possibilidade de contagem dos tempos fictos pelos militares estaduais dentro do cenário normativo atual.

Palavras-chave – Direito Previdenciário. Regime Próprio da Previdência Social. Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Tempo de Contribuição Fictício.

Sumário – Introdução. 1. Diferenciação básica entre o Regime Próprio da Previdência Social e o Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. 2. A análise do decreto 24-A, de 01 de outubro de 2018. 3. Da insegurança jurídica gerada pelas decisões judiciais que não seguem uma linearidade de entendimento. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a possibilidade de contagem dos tempos fictos no regime previdenciário dos militares estaduais. Procura-se demonstrar a possibilidade de contagem dos mencionados períodos por meio de uma análise acerca dos dispositivos constitucionais e legais que tratam da temática.

Para tanto, abordam-se as posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema, de modo a conseguir discutir se as regras atinentes ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) também se aplicam ao Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A CRFB/88 separa categoricamente o RPPS do Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Apesar disso, parte da doutrina e da jurisprudência sustenta a tese de que o direito previdenciário deve ser entendido como um sistema de regras, razão pela qual os dispositivos atinentes à temática se entrelaçam, o que permitiria, em tese, a aplicação das normas específicas de um instituto ao outro.

O tema assumiu importante papel na atualidade, especialmente no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, com a edição e publicação do Decreto Estadual nº 24-A, de 1º de outubro de 2018, que afetou o Estatuto dos Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 880, de 25 de julho de 1985).

O referido Decreto atribui eficácia vinculante e normativa ao Parecer nº 07/2010-FBM, consoante proposição da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, e passou a deixar de contabilizar os tempos fictos no regime previdenciário dos Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, voltou à tona a discussão acerca da diferenciação dada pela própria Constituição Federal sobre o Regime Próprio de Previdência Social (art. 40 da CRFB) – que não permite a contagem dos tempos fictos para fins previdenciários – e o Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42 da CRFB) – que não faz referência à aplicação dessa norma a essa modalidade previdenciária.

Dessa maneira, mostra-se de suma importância a análise e diferenciação acerca dos dois institutos, especialmente em relação à possibilidade de contagem dos tempos fictos ao Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, o que ganhou especial relevância atualmente no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, com a edição e publicação do Decreto Estadual nº 24-A, de 1º de outubro de 2018.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho demonstrando as diferenças básicas atinentes ao RPPS e ao Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, com enfoque na delimitação dos dispositivos constitucionais aplicáveis a cada modalidade de regime.

No segundo capítulo, pondera-se a recente alteração legislativa no âmbito do Estado do Rio de Janeiro acerca do tema, o que demonstra a técnica legislativa inadequada e a inobservância dos dispositivos constitucionais a respeito da matéria.

O terceiro capítulo busca fazer uma análise sobre a jurisprudência a respeito do tema, em que se verifica a presença de entendimentos controvertidos dentro dos próprios tribunais, o que demonstra uma grande sensação de insegurança jurídica a respeito do tema.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.



Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa, para sustentar a sua tese.

1. DIFERENCIAÇÃO BÁSICA ENTRE O REGIME PRÓPRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Nesse primeiro momento, o estudo visa demonstrar as diferenças básicas inerentes ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e ao Regime Previdenciário dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, com enfoque na delimitação dos dispositivos constitucionais aplicáveis a cada modalidade mencionada.

Cumpre salientar, inicialmente, que na concepção de Hely Lopes Meirelles¹, a relação entre cargo, órgão e agente, como pessoa física, se dá da seguinte maneira:

O cargo integra o órgão, enquanto o agente, como pessoa física, unicamente titulariza o cargo para servir ao órgão. Órgão, função e cargo são criações abstratas correspondentes, para ser provido e exercido (ou seja, encarnado) por um titular. Quanto à função administrativa, é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração atribui a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços.

Também é interessante mencionar a evolução do conceito de servidor público segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro²:

O termo servidor público foi adotado pela Constituição de 1988, sendo que desde então deixou-se de usar a expressão funcionário público, usada na Constituição anterior, embora ainda haja na legislação ordinária referência neste sentido.

Hely Lopes Meirelles³ complementa, ainda, a classificação dos servidores públicos em sentido amplo e sentido estrito, conforme se vê a seguir:

[...] servidor público, em sentido amplo são todos os agentes públicos que se vinculam à Administração Pública, direta e indireta, do Estado, sob regime jurídico (a) estatutário regular, geral ou peculiar, ou (b) administrativo especial, ou (c) celetista (regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), de natureza profissional empregatícia.

[...] servidor público, em sentido estrito, ou chamados de estatutários, são os titulares de cargos público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou particular e integrantes da Administração direta, das Autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 66.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 430.

³ MEIRELLES, op. cit., p. 392 e 393.

Diante do exposto acima, verifica-se que os principais autores do Direito Brasileiro propõem definições e classificações para especificar a relação entre a Administração Pública e os indivíduos que consigo possuem relação de trabalho.

Pela própria análise da importância dada pelos doutrinadores a respeito do tema, é possível concluir que o Estado não pode existir sem os agentes que o integram e o gerem. Por isso, se mostra absolutamente necessária a adequada separação normativa desses agentes para o fim de regular suas atuações dentro das peculiaridades inerentes a cada classe.

Assim ensina José dos Santos Carvalho Filho⁴, o qual, claramente, distingue os três grupos de servidores, quais sejam, servidores públicos civis; militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e os militares das Forças Armadas, integrantes da União. Veja:

É a Constituição Federal que separa os dois agrupamentos, traçando normas específicas para cada um deles. As regras aplicáveis aos servidores públicos civis se encontram entre os arts. 39 a 41, CF. De acordo com o novo sistema introduzido pela EC nº 18/98, há o grupo dos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 42 e parágrafos, CF), e o dos militares das Forças Armadas, integrantes da União Federal (art. 142, § 3º, CF).

Historicamente, a CRFB/88, em sua redação originária, no capítulo VII (Da Administração Pública), já distinguia os Servidores Públicos Civis (Seção II – art. 39 a 41⁵) e os Servidores Públicos Militares (Seção III – art. 42).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, a seção III, que antes abrangia os Servidores Públicos Militares, assim entendidos como os integrantes das Forças Armadas e Servidores Militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal (policiais militares e bombeiros militares) passou a englobar apenas esses, e não mais aqueles.

Nesse sentido, os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, continuaram a ser abraçados pelo art. 42, CRFB/88⁶; enquanto que a questão previdenciária dos militares integrantes das Forças Armadas, passou a ser regulada pelo art. 142, CRFB/88, o qual, pela mesma Emenda Constitucional nº 18, teve incluído o §3º à sua redação originária.

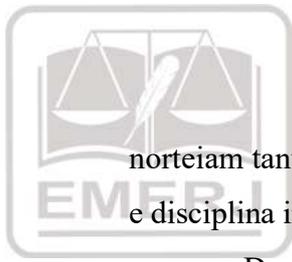
Fato é que a Constituição Federal, desde sua origem, distinguia de maneira clara e setorizada a seção dos Servidores Públicos Civis e a seção dos Servidores Públicos Militares, o que não poderia ser diferente.

De uma maneira geral, os militares são uma classe de servidores públicos especial, regida por leis e regulamentos próprios, dos quais advém direitos e deveres específicos, que

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 618.

⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁶ Ibid.



norteiam tanto a sua conduta pública quanto particular. Há, nessa classe, uma rígida hierarquia e disciplina institucional, a qual é capaz de afastar diversos direitos inerentes aos civis em geral.

Dentre essas restrições, pode-se elencar o afastamento de direitos trabalhistas de ordem constitucional, como o direito de greve, de sindicalização, de limite de jornada de trabalho; bem como direitos políticos, como o de filiação partidária, de incompatibilidade da candidatura do militar sem estabilidade e de transferência compulsória à reserva remunerada no caso de eleição do militar estável no momento de sua diplomação.

Não obstante as diferenças elencadas acima, está a questão do regime previdenciário dos Servidores Públicos Militares e dos Servidores Públicos Civis, especialmente dos militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, que é o objeto principal desse estudo.

O art. 40 da Constituição Federal⁷ elenca as regras inerentes ao Regime Próprio da Previdência Social, o qual, como já mencionado anteriormente, encontra-se inserido dentro da seção dos servidores públicos civis (Seção II – art. 39 a 41, CRFB/88).

Por outro lado, o art. 42, §1º, da CRFB/88⁸, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, estabelece as regras constitucionais aplicáveis aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Dentre essas regras, encontra-se o art. 40, §9º, CRFB/88:

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)

Sendo assim, mostra-se de suma importância para esse trabalho, destacar que o Art. 40, §10, CRFB/88⁹, que passou a impedir a contagem de tempo de contribuição fictício pelos servidores públicos civis, não se estende aos militares estaduais, pelo que dispõe o Art. 42, §1º, CRFB/88. O que demonstra uma clara opção do Poder Constituinte Reformador nesse sentido, uma vez que ambos os dispositivos foram alterados pela EC nº 20/98:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

⁷ BRASIL, op. cit., nota 5.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Ou seja, interpreta-se da situação acima que o Poder Constituinte separa de maneira categórica os regimes dos servidores públicos civis e dos servidores públicos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Apesar disso, por interesse do próprio Poder Constituinte Reformador, se aplica ao regime dos servidores públicos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios apenas uma, das tantas regras inerentes ao regime dos servidores públicos civis, que é a do Art. 40, §9º, CRFB/88¹⁰.

Em suma, quando o constituinte desejou aplicar normas constantes do Art. 40, CRFB/88¹¹ aos militares, fez a reprodução dessas disposições de maneira expressa na seção seguinte.

A fim de ilustrar a dicotomia mencionada acima, a Câmara dos Deputados Federais, ao realizar o Estudo Técnico nº 32, de 2019¹², analisou a possibilidade de “promover a equiparação dos militares com os servidores civis quanto ao regime previdenciário mediante incorporação daqueles ao regime próprio de previdência dos servidores civis – RPPS”.

Para o desenvolvimento desse estudo, apresentaram apontamentos precisos e didáticos sobre as normas atuais do RPPS e as disposições fixadas para os militares, especialmente quanto às regras de contribuição e de elegibilidade.

Da análise desse Estudo Técnico elaborado pelo Poder Legislativo¹³, fica evidente a distinção entre essas duas categorias (militares e servidores civis). O militar ao ser transferido para a reserva passa a uma condição que não se pode confundir com a aposentadoria. Na reserva remunerada, o militar ainda está sujeito às rígidas normas disciplinares e deve permanecer em condições de retornar imediatamente à atividade em caso de convocação.

O que se poderia chamar de aposentadoria para o militar, na verdade é uma situação de inatividade, que pode ser a reserva remunerada ou a reforma.

Sobre reserva e reforma remunerada, o seguinte texto de Roberto Carlos Rocha Kayat¹⁴ descreve tais institutos:

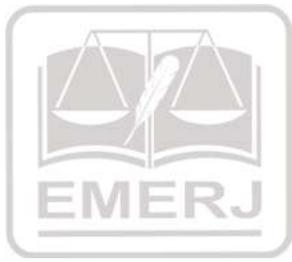
¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. *Estudo Técnico nº 32*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <et32_2019-previdencia-dos-militares (camara.leg.br)>. Acesso em: 8 abr.2021.

¹³ Ibid.

¹⁴ KAYAT, Roberto Carlos Rocha. Forças Armadas: reforma, licenciamento e reserva remunerada. *Revista da SJRJ*. Rio de Janeiro, n. 27, 2010, p. 154.



Reforma é a situação em que o militar passa definitivamente à inatividade, na maioria das vezes por idade, doença ou acidente. Em regra, não é possível o retorno ao serviço ativo, como se dá na reserva.

Na reserva permanece o vínculo com as atividades militares, eis que o militar da reserva pode ser convocado a retornar ao serviço ativo. Outra distinção entre os institutos é que a reserva pode ou não ser remunerada; e a reforma é sempre remunerada.

Ou seja, na reserva remunerada, o militar deve estar sempre pronto para ser convocado a voltar à atividade, enquanto na reforma essa possibilidade não existe mais. Porém, nessas duas hipóteses, o militar ainda continua com forte vínculo à força militar, com diversos deveres que ainda deve cumprir, inclusive podendo sofrer sanções disciplinares.

Em sentido diverso, o servidor público civil que se aposenta tem a extinção do vínculo com o ente estatal, conforme determina o art. 37, §14 da CRFB¹⁵:

Art. 37, § 14, da CRFB. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. (Incluído pela EC nº 103, de 2019)

A característica mais importante na distinção entre esses dois regimes de previdência está no caráter contributivo do RPPS, enquanto que no regime previdenciário militar o equilíbrio financeiro e atuarial não é exigido. Destaca-se que não há contribuição para o pagamento dos proventos na inatividade, que são considerados encargos financeiros da própria União.

Nesse sentido, veja-se como se posiciona José Afonso da Silva¹⁶:

A Emenda Constitucional 18/1998 modificou a Seção III DO Capítulo VII do Título III da Constituição, que compreende apenas o art. 42. Determinou que a rubrica da Seção, que era ‘Dos Servidores Públicos Militares’, passasse a ser ‘Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios’. (...) A intenção confessada foi a de tirar dos militares o conceito de ‘servidores públicos’ que a Constituição lhes dava, visando com isso a fugir ao vínculo com os servidores civis, que esta lhes impunha. Sua organização e seu regime jurídico [dos militares], desde a forma de investidura até as formas de inatividade, diferem fundamentalmente do regime dos servidores civis.

Esse entendimento se funda no Decreto-Lei nº 667/69¹⁷, no artigo 24-C, § 1º, que foi incluído pela Lei nº 13.954¹⁸, de 16 de dezembro de 2019, e determina que: “compete ao ente

¹⁵ BRASIL, op. cit., nota 5.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 377-378.

¹⁷ BRASIL. *Decreto-lei nº 667*, de 2 de julho de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

¹⁸ BRASIL. *Lei nº 13.954*, de 16 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.



federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva”.

Pela exposto acima, fica evidente que as normas destinadas ao RPPS não são aplicáveis aos militares, motivo pelo qual essas regras encontram-se muito bem separadas na Lei Maior.

2. A ANÁLISE DO DECRETO 24-A, DE 01 DE OUTUBRO DE 2018

Superada a diferenciação entre esses dois regimes, que se mostram bastante distintos, passa-se a ponderar a recente alteração legislativa no âmbito do Estado do Rio de Janeiro acerca do tema, o que demonstra a técnica normativa inadequada e a inobservância dos dispositivos constitucionais a respeito da matéria.

Conforme analisado, aplica-se aos Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 42, da CRFB¹⁹, que estabelece em seu parágrafo primeiro, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, especificamente o seguinte:

§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.

Verifica-se, portanto, que a legislação estadual é capaz de regulamentar de maneira específica a disciplina, sem prejuízo do disposto no art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, todos da CRFB/88²⁰.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a matéria é regulada pela Lei nº 880/85 (Estatuto dos Bombeiros-Militares do Estado do Rio de Janeiro)²¹ e pela Lei nº 443/81 (Estatuto dos Policiais-Militares do Estado do Rio de Janeiro)²². Ambas as Leis encontram-se em vigor até a presente data.

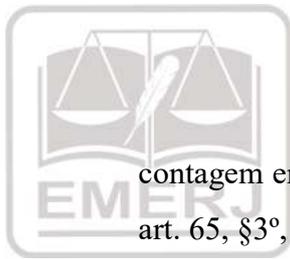
Nota-se que as duas legislações possuem previsões no sentido de possibilidade de contagem de tempos fictos aos militares do Estado do Rio de Janeiro, como por exemplo a

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Estatuto dos Bombeiros-Militares do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/7905bbf78dc320270325680100674ffd?OpenDocument>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

²² BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Estatuto dos Policiais-Militares do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument>>. Acesso em: 30 ago. 2021.



contagem em dobro do licença especial adquirida e não gozada (art. 62, §3º, Lei nº 880/85²³ e art. 65, §3º, Lei nº 443/81²⁴).

Os dispositivos mencionados acima, apesar de elaborados antes da atual Constituição, não estão em descompasso com a mesma, tendo em vista que a norma constitucional que veda a contagem de tempos fictos possui previsão adstrita somente aos servidores públicos civis, conforme já analisado e expresso no art. 40, §10, CRFB/88, incluído pela Emenda Constitucional nº 20/98. Diga-se de passagem, a mesma Emenda Constitucional que alterou o art. 42, CRFB/88, e não estendeu aos militares estaduais a referida disposição.

Sendo assim, plenamente aplicável as disposições previstas nas legislações infraconstitucionais colacionadas, tendo em vista que o próprio Poder Constituinte Reformador, apesar de não tratar de maneira específica do tema em relação aos militares estaduais, dá liberdade ao legislador estadual de regular a matéria, o que se fez nas mencionadas normas.

Apesar da nítida e evidente diferenciação de regimes previsto na Constituição, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro defende tese no sentido de que a inexistência de remissão ao art. 40, § 10, CRFB/88, na normatização específica do regime previdenciário dos militares não implica em autorizar a contagem de tempo fictício. Dessa maneira, a vedação de cômputo de tempo fictício para fins de reconhecimento de direito ao benefício previdenciário se integraria à norma que institui o princípio constitucional da contributividade previdenciária.

Por conseguinte, a PGE/RJ fixou, no Parecer FBM nº 07/2010²⁵, o entendimento de que aplicar-se-ia aos militares estaduais a vedação de contagem de tempo fictício para quaisquer fins previdenciários.

Salienta-se que o próprio Parecer sustenta que há divergência de entendimento a respeito da matéria dentro da própria Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (páginas 2 e 3)²⁶, o que demonstra a fragilidade do entendimento firmado:

II - ENTENDIMENTOS DIVERGENTES NO ÂMBITO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO.

Nada obstante a referência da manifestação da douta Assessoria Jurídica da Secretaria de Segurança (ASJUR/SESEG) se referir a dois pareceres desta Procuradoria Geral no sentido de afastar a possibilidade de contagem de tempo fictício para a inativação de militares (fls.102), o tema não é pacífico no âmbito deste Órgão Central do Sistema Jurídico.

²³ BRASIL, op. cit., nota 22.

²⁴ BRASIL, op. cit., nota 23.

²⁵ BRASIL. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Parecer FBM nº 07/2010*. Disponível em: <<https://documentacao.pge.rj.gov.br/bnportal/en/search/47436?exp=%22VANTAGENS%22%2Fassunto>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

²⁶ Ibid.



Nesse sentido, seguindo o disposto no referido Parecer, em 1 de outubro de 2018, o Interventor Federal da Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, General de Exército Walter Souza Braga Netto, editou o Decreto nº 24-A²⁷, que atribui eficácia vinculante e normativa ao Parecer nº 07/2010-FBM, consoante proposição da Procuradoria-Geral do Estado.

É de suma importância salientar que até o dia primeiro de novembro de 2018, quando foi publicado o Decreto nº 24-A de 1º de outubro de 2018, o Estado do Rio de Janeiro permitia aos militares estaduais a contagem dos tempos fictos, mesmo aqueles adquiridos após a EC nº 20 de 1998, pois entedia-se que o §1º do art. 42 da CRFB possuía um silêncio eloquente ao não incluir o §10 do art. 40 em sua redação.

Dessa forma, por quase vinte anos a administração pública desse Estado possibilitou aos seus militares estaduais a contabilidade de tempos fictos de contribuição para fins de passagem à inatividade.

Tal fato demonstra que o Estado do Rio de Janeiro, mesmo com a edição do Decreto nº 24-A, não interpreta de maneira equivocada a disposição constitucional, uma vez que considera válidos todos os tempos fictos adquiridos até a publicação da mencionada norma estadual.

Se a questão fosse de cunho constitucional, não haveria a contagem de tempos fictos aos militares estaduais desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/98, o que não é o caso.

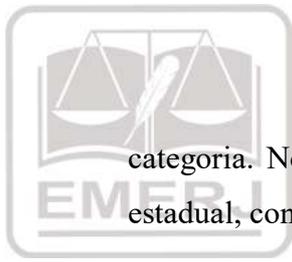
Por conseguinte, constata-se que se passou a deixar de considerar os tempos fictos previstos em Lei Ordinária Estadual por determinação oriunda do mencionado Decreto emanado do Interventor Federal.

Nessa perspectiva, verifica-se que houve a revogação de dispositivos legais por via de decreto, o que fere a hierarquia das normas, fundamentada na teoria da Pirâmide de Kelsen. Veja-se o entendimento do STF a respeito do tema ²⁸, “Ementa: agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Impossibilidade de decreto suspender a eficácia de lei. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

Sendo assim, percebe-se que a Constituição não impõe a limitação prevista na seção dos servidores civis aos militares estaduais, a qual impede a contagem de tempos fictos àquela

²⁷ BRASIL. Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Decreto nº 24-A*, de 1 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/215884723/doerj-poder-executivo-01-11-2018-pg-6>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Rg. no RE nº 582.487/ES*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=104331513&ext=.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2021.



categoria. No entanto, dá liberdade de regulação da relação desses servidores ao legislador estadual, conforme jurisprudência do STF a respeito do tema²⁹:

EMENTA: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 13.954/2019. ALÍQUOTA DE CONTRIBUIÇÃO PARA INATIVIDADE E PENSÃO. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELEECER NORMAS GERAIS. ART. 22, XXI, DA CF/88. EXTRAVASAMENTO DO CAMPO ALUSIVO A NORMAS GERAIS. INCOMPATIBILIDADE COM A CONSTITUIÇÃO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

[...]

5.Cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais e a questões pertinentes ao regime jurídico. [...]

Portanto, cabe somente à lei estadual, em seu sentido estrito, a regulação das relações do ente estadual com os servidores militares. As Leis Estaduais existem e estão em pleno vigor, foram aprovadas pela assembleia legislativa e sancionadas pelo chefe do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro. Não podem, dessa maneira, ter suas normas revogadas por ato unilateral do Interventor Federal, consubstanciada no Decreto nº 24-A/2018.

3. DA INSEGURANÇA JURÍDICA GERADA PELAS DECISÕES JUDICIAIS QUE NÃO SEGUEM UMA LINEARIDADE DE ENTENDIMENTO

É incontroverso que a contagem dos tempos fictos não é mais possível no RPPS para todos os servidores públicos civis, porém, o Poder Judiciário não possui até o momento uma posição uniforme a respeito dessa vedação para os militares estaduais que possuem leis que possibilitam a contagem de tempos fictícios.

Conforme exposto anteriormente, a EC nº 20/98 deu nova redação ao art. 40 da CRFB, o que trouxe o caráter contributivo para o regime próprio dos servidores públicos em uma norma constitucional. Essa mesma Emenda Constitucional também alterou o §10 do art. 40, determinando que as leis não podem estabelecer qualquer forma de contagem de tempo fictício para fins previdenciários.

A partir dessa alteração constitucional todos os servidores públicos civis deixaram de adquirir tempos fictos de contribuição, mesmo que houvesse lei infraconstitucional nesse sentido, pois essas normas não foram mais recepcionadas pelo ordenamento constitucional.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ACO n° 3.396*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754130379>>. Acesso em: 31 ago. 2021.



Por outro lado, relembra-se que os militares estaduais possuem regime previdenciário próprio, com assentamento constitucional no art. 42, devendo ser destacado que a EC nº 20, que instituiu o caráter contributivo para o RPPS, não estendeu a vedação do §10 do art. 40 a essa categoria especial de servidores públicos. Isso porque, no sistema previdência dos militares não existe esse caráter contributivo (art. 201, §9º-A, da CRFB e art. 24-C, § 1º, do Decreto-Lei nº 667/69³⁰).

Até a publicação do Decreto nº 24-A/2018, o Estado do Rio de Janeiro permitia aos militares estaduais a contagem dos tempos fictos, mesmo aqueles adquiridos após a EC nº 20 de 1998, pois entedia que o §1º do art. 42 da CRFB possuía um silêncio eloquente ao não incluir o §10 do art. 40 em sua redação.

Dessa forma, por quase vinte anos a administração pública desse Estado possibilitou aos seus militares estaduais a contabilidade de tempos fictos de contribuição para fins de passagem à inatividade.

Com a alteração promovida pelo Decreto nº 24-A, diversos militares desse Estado buscaram a via judicial para manterem o direito de contagem de tempos fictos estabelecidos na Lei nº 880 de 25 de julho de 1985.

Diante dessas demandas, uma grande parcela da jurisprudência entende que os militares estaduais possuem um regime próprio de previdência, que é denominada de Sistema de Proteção Social dos Militares, com assentamento constitucional no art. 42. Esse sistema próprio dos militares não se confunde com o RPPS e somente o §9º do art. 40 é aplicável a esses militares, por determinação expressa no §1º do art. 42.

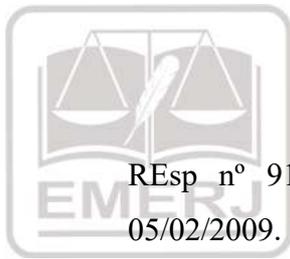
Nesse Sistema de Proteção Social dos Militares, a contribuição não é fator de equilíbrio financeiro ou atuarial, pois compete ao Tesouro, dentro desse modelo não contributivo, o pagamento da remuneração do militar ativo e inativo, bem como dos proventos da pensão militar.

Assim, para essa grande parcela da jurisprudência, aos militares estaduais do Estado do Rio de Janeiro é possível o acréscimo de tempos fictos aos anos de serviço para fins de passagem à inatividade.

Nesse sentido: STF, Plenário. ADO nº 28/SP. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Data de julgamento: 16/04/2015. Data de Publicação no DJE: 03/08/2015³¹; e STJ, Quinta Turma.

³⁰ BRASIL, op. cit., nota 17.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADO nº 28/SP. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307323877&ext=.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2021.



REsp nº 913.582/CE. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Data do Julgamento: 05/02/2009. Data de publicação no DJE: 09/03/2009³²;

Veja-se, especificamente, o entendimento recentíssimo do TJ/RJ³³ a respeito do tema:

REMESSA NECESSÁRIA/APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. BOMBEIRO MILITAR. INDENIZATÓRIA. LICENÇA ESPECIAL NÃO GOZADA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DOCUMENTO COMPROBATÓRIO DA AQUISIÇÃO DO PERÍODO DE LICENÇA ESPECIAL NÃO USUFRUÍDA. VEDAÇÃO DA CONTAGEM EM DOBRO QUE ENCONTRA RESPALDO EM NORMA CONSTITUCIONAL QUE MENCIONA APENAS OS CIVIS E QUE, PORTANTO, NÃO PODE SER INTERPRETADA EXTENSIVAMENTE PARA RETRINGIR DIREITOS. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO EM DOBRO CONTEMPLADA NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL EM VIGOR EM RELAÇÃO AOS MILITARES. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA CONCESSIVA DA ORDEM. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Para uma outra parcela da jurisprudência, a previdência social é única e a norma do art. 40, §10, da CRFB criou o caráter contributivo para o sistema previdenciário que deve alcançar também os militares estaduais. Esses magistrados entendem que a vedação desse dispositivo é geral e as características próprias do Sistema de Proteção Social dos Militares não são capazes de afastar a aplicação dessa norma.

Seguindo essa segunda corrente: ³⁴STJ, Primeira Turma. Ag. Int. no RMS nº 37.995/RJ (2012/0098634-7). Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Data de julgamento: 09/03/2017. Data de publicação no DJE: 20/03/2017; e ³⁵TJ/RJ, Vigésima Câmara Cível. Apelação nº 0119227-49.2018.8.19.0001. Relatora: Desembargadora Mônica de Faria Sardas. Data de julgamento: 26/08/2020.

Em suma, pela análise do exposto acima, é possível perceber que a questão, apesar de antiga, não se encontra pacificada, o que gera grande sensação de insegurança jurídica nos pleitos que tratam do tema. Nesse cenário, é patente a necessidade de se adotar um

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 913.582/CE*. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima.

Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=913582&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO>. Acesso em: 2 set. 2021

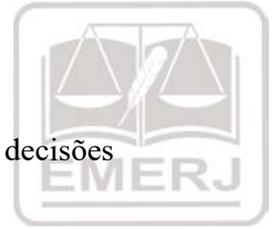
³³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Remessa Necessária/Apeleção Cível nº 0123749-51.2020.8.19.0001*. Relator: Desembargador Jaime Dias Pinheiro Filho. Disponível em:

<<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004757AD233FA97C94A04891B8290BB3F18C50E1F63591C&USER=>>>. Acesso em: 2 set. 2021.

³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Ag. Int. no RMS nº 37.995/RJ*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=37995&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO>. Acesso em: 2 set. 2021.

³⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0119227-49.2018.8.19.0001*. Relatora: Desembargadora Mônica de Faria Sardas. Disponível em:

<<http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ImpressaoConsJuris.aspx?CodDoc=4188678&PageSeq=0>>. Acesso em: 2 set. 2021.



posicionamento unificado a respeito da questão apresentada a fim de se evitar decisões contraditórias como vem ocorrendo na atualidade.

Pela análise das divergências apontadas e dos institutos pertinentes, o presente trabalho visa demonstrar que os argumentos sustentados pelos adeptos da segunda corrente mencionada nesse capítulo são frágeis e fruto de uma interpretação equivocada da Constituição Federal que não revelam o real interesse do Poder Constituinte Reformador ao editar as normas sobre o tema.

Afere-se, portanto, que o melhor entendimento é no sentido da primeira corrente, que conclui que não se aplica aos militares estaduais a vedação constitucional que impossibilita a contagem de tempos fictos elencada no capítulo dos servidores civis.

Tal posicionamento se extrai do fato de que os fundamentos utilizados por essa doutrina são os mais objetivos possíveis, evidenciam a vontade do Poder Constituinte Reformador e se adequam às demais normas constitucionais e legais que normatizam o Sistema de Proteção Social dos Militares, um sistema previdenciário completamente distinto do RPPS.

CONCLUSÃO

Por tudo que se expôs, o trabalho apresentado objetivou demonstrar que no cenário das disposições constitucionais e da legislação vigente a respeito do tema estudado, é possível a contagem de tempos fictos pelos servidores públicos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Verificou-se que as normas constitucionais separam de maneira categórica os servidores públicos civis e os servidores públicos militares estaduais. Desse modo, as regras atinentes a uma categoria não se estendem à outra. Por outro lado, quando o Poder Constituinte optou por aplicar as normas de uma categoria à outra, o fez de forma expressa.

Assim, somado a todos os fundamentos que demonstram a impossibilidade de equiparação de uma categoria à outra, não se mostra possível estender a disposição constitucional que veda a contagem de tempos fictos aos servidores públicos civis à categoria dos servidores públicos militares.

A relevância da pesquisa é evidenciada nos direitos que toca.

De um lado, parcela da doutrina e jurisprudência entendem que a previdência social é única, e a EC nº 20/98, ao estabelecer o caráter contributivo do sistema previdenciário dos servidores civis, estatuiu a norma do art. 40, §10, da CRFB (que veda a contagem de tempos



fictos), a qual deve alcançar também os militares estaduais, ainda que não haja previsão expressa nesse sentido.

Noutra beira, sustenta-se que o Poder Constituinte Reformador, no mesmo momento em que editou a regra que veda a contagem de tempos fictos aos servidores públicos civis, também alterou a seção que trata dos servidores públicos militares estaduais, oportunidade em que reservou à lei estadual específica tratar da matéria previdenciária a respeito dessa categoria. Além disso, quando optou por estender normas referentes à seção dos servidores públicos civis, o fez de forma expressa.

Da conjugação das fontes de conhecimento apresentadas, é possível perceber que a questão, apesar de antiga, não se encontra pacificada, e que a jurisprudência corrobora tal percepção ao apresentar julgados em sentidos diametralmente opostos, o que cria uma grande sensação de insegurança jurídica.

A pesquisa possibilitou perquirir o reconhecimento de que a tese sustentada pela doutrina que defende a impossibilidade de contagem dos tempos fictos pelos militares estaduais apresenta fundamentos mais frágeis e fruto de uma interpretação equivocada da Constituição Federal, que não revelam o real interesse do Poder Constituinte Reformador ao editar as normas a respeito do tema.

Cristalina é a interpretação no sentido de que quando o Poder Constituinte Reformador optou por estender normas referentes à seção dos servidores públicos civis aos servidores públicos militares estaduais, o fez de forma expressa.

Além disso, irrefutável é o entendimento de que o Poder Constituinte, quando quis realizar a vedação à contagem de tempos fictos, o fez de maneira expressa, seja no RPPS (Art. 40, §10, CRFB), ou no Regime Geral de Previdência Social (Art. 201, §14, CRFB). Dessa maneira, não é possível estender a norma que veda a contagem de tempos fictos aos servidores públicos militares.

Mais acertada, contudo, é a possível solução exposta no capítulo final, no sentido de que é patente a necessidade de se adotar um posicionamento unificado a respeito da questão apresentada, a fim de se evitar decisões contraditórias como vem ocorrendo na atualidade.

Outrossim, caso se objetivasse a extinção dos tempos fictos, bastaria a edição de uma Lei Estadual em seu sentido estrito que passasse a vedar a contagem desses períodos pelos militares estaduais, o que atenderia à disposição constitucional a respeito do tema.

Conclui-se, assim, que o Estado do Rio de Janeiro, em 2018, ao editar o Decreto nº 24-A, que passou a impossibilitar a contagem de tempos fictos pelos militares do Estado a partir de sua publicação, não atende à determinação constitucional que estabelece a forma legislativa

de Lei em seu sentido estrito. Além disso, por via transversa, acaba por revogar disposições legais (*strictu sensu*) que permitem a contagem desses períodos pelos militares do Estado.

Imperiosa foi a tarefa de compreender os diversos desdobramentos do tema apresentado, sendo certo que o estudo da matéria vai além, e que sua compreensão está em evolução dada a sua complexidade. No entanto, não há como concluir de forma diferente que, no cenário atual, mostra-se plenamente possível a contagem de tempos fictos pelos militares estaduais do Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/7905bbf78dc320270325680100674ffd?OpenDocument>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. *Estatuto dos Policiais-Militares do Estado do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/b491b877b18a3c79032565a6005def48?OpenDocument>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. *Estudo Técnico n° 32*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <[et32_2019-previdencia-dos-militares](http://camara.leg.br/et32_2019-previdencia-dos-militares) (camara.leg.br)>. Acesso em: 8 abr.2021.

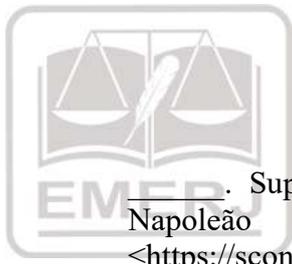
_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

_____. *Decreto-lei n° 667*, de 2 de julho de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de10667.htm>. Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Governo do Estado do Rio de Janeiro. *Decreto n° 24-A*, de 1 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/215884723/doerj-poder-executivo-01-11-2018-pg-6>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

_____. *Lei n° 13.954*, de 16 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm> Acesso em: 16 set. 2021.

_____. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *Parecer FBM n° 07/2010*. Disponível em: <<https://documentacao.pge.rj.gov.br/bnportal/en/search/47436?exp=%22VANTAGENS%22%2Fassunto>>. Acesso em: 30 ago. 2021.



_____. Superior Tribunal de Justiça. *Ag. Int. no RMS nº 37.995/RJ*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=37995&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO>. Acesso em: 2 set. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 913.582/CE*. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=913582&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO>. Acesso em: 2 set. 2021

_____. Supremo Tribunal Federal. *ACO nº 3.396*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754130379>>. Acesso em: 31 ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADO nº 28/SP*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307323877&ext=.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ag. Rg. no RE nº 582.487/ES*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=104331513&ext=.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2021.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0119227-49.2018.8.19.0001*. Relatora: Desembargadora Mônica de Faria Sardas. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ImpressaoConsJuris.aspx?CodDoc=4188678&PageSeq=0>>. Acesso em: 2 set. 2021.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Remessa Necessária/Apelação Cível nº 0123749- 51.2020.8.19.0001*. Relator: Desembargador Jaime Dias Pinheiro Filho. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004757AD233FA97C94A04891B8290BB3F18C50E1F63591C&USER=>>>. Acesso em: 2 set. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

KAYAT, Roberto Carlos Rocha. Forças Armadas: reforma, licenciamento e reserva remunerada. *Revista da SJRJ*. Rio de Janeiro, n. 27, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.