

DECLARAÇÃO DE VOTO
(Ministro Raimundo Carreiro)

Excelências, este é o décimo quinto ano consecutivo em que exerço a responsabilidade de, em conjunto com os nobres pares que integram este Plenário, apreciar as contas anuais do Presidente da República e emitir o respectivo parecer prévio para submissão ao Congresso Nacional, nos termos do art. 71, inciso I, da nossa Lei Maior, tendo atuado como relator nos anos de 2010 e 2014, relativamente às contas alusivas aos exercícios de 2009 e 2013.

2. De plano, registro meus elogios ao iminente relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, pela notória competência sempre revelada nas ações de controle externo cuja instrução preside, o que, como não poderia ser diferente, se evidencia no Relatório e na minuta de Parecer Prévio ora apresentados. Estendo meus elogios à assessoria do nobre relator e às equipes de auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que atuaram no feito.

3. Sem delongas, expresso minha concordância com a proposta de Parecer Prévio apresentada por S. Exa., aduzindo, no entanto, algumas ponderações que reputo de elevada importância para a atuação futura deste Tribunal, no que tange às fiscalizações com enfoque na gestão previdenciária a cargo da União.

4. É bem sabido que esta Corte de Contas, há quase duas décadas, vem empenhando esforços de aperfeiçoamento da gestão previdenciária no âmbito federal, principalmente no que tange às dimensões de controle, planejamento, transparência e responsabilidade fiscal, com destaque para os enfoques atuarial e de contabilidade pública.

5. Desnecessário citar, aqui, as dezenas de acórdãos já expedidos com determinações e recomendações para o alcance desse mister, sendo justo dizer que, nesse longo interregno, foram obtidos grandes avanços com a colaboração do Governo Federal, nas gestões de vários Presidentes da República.

6. Em tempos recentes, esse esforço conjunto das instâncias governamentais, especialmente dos Poderes Legislativo e Executivo, ensejou diversos ajustes em nosso arcabouço constitucional e legislativo previdenciário, com destaque para a promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, a mais recente e ousada Reforma da Previdência.

7. Nesse contexto, identifico, porém, que o tradicional enfoque previdenciário dado por este Tribunal às despesas de custeio dos inativos e pensionistas militares das Forças Armadas passou por importante modificação no exercício de 2019, tanto no plano constitucional quanto legal.

8. Refiro-me às inovações trazidas pela precitada Emenda Constitucional 103/2019 e pela Lei 13.954/2019, convergentes no sentido de segregar o custeio dos inativos e pensionistas militares da União do âmbito previdenciário.

9. A nova redação do § 20 do art. 40 da Constituição Federal, dada pela EC 103/2019, **extinguiu a possibilidade de a União manter um terceiro regime previdenciário – passível de aplicação aos militares das Forças Armadas** –, além do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), aplicável apenas aos servidores civis, e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dirigido ao universo de contribuintes autônomos e empregados regidos pelo regime trabalhista.

10. No texto constitucional anterior, o dispositivo assinalado ressaltava expressamente da aludida proibição as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, que trata das “condições de transferência do militar para a inatividade” e respectivos direitos, entre outras disposições, *verbis*:

Redação do §20 do art. 40 da Constituição Federal anterior à EC 103/2019:

“§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, *ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X*”.

Nova redação, inaugurada com a EC 103/2019:

“§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal”.

11. A ressalva assinalada trazia o significado jurídico-constitucional de que poderia haver um “terceiro” regime previdenciário da União ou um segundo regime próprio de previdência social: o dos militares.

12. Com sua exclusão, o novo texto constitucional passou claramente a **vedar a existência de um regime previdenciário próprio dos militares**.

13. Na esteira da citada reforma previdenciária, foi publicada a Lei 13.954/2019, que instituiu o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), não caracterizado como regime previdenciário, conforme as seguintes disposições inseridas na Lei 6.880/1980 (Estatuto dos Militares):

“Art. 50. São direitos dos militares: (...)

I-A. - a proteção social, nos termos do art. 50-A desta Lei; (...)”

“Art. 50-A. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas.” [...]

“Art. 53-A. **A remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional.** (...)”

“Art. 71. A pensão militar destina-se a amparar os beneficiários do militar falecido ou extraviado e será paga conforme o disposto em legislação específica. (...)

§ 2º-A. As pensões militares são custeadas com recursos provenientes da contribuição dos militares das Forças Armadas, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional.” (Grifei).

14. Ainda que subsistissem dúvidas quanto à efetiva disjunção entre o custeio do SPSMFA e os regimes previdenciários a cargo da União admitidos em nossa Constituição Federal, elas se dissipariam diante da exposição de motivos consignada na Mensagem nº 88, subscrita pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado da Defesa e da Economia, que encaminhou o texto gerador do PL 1.645/2019 e, posteriormente, da Lei 13.954/2019:

“A atualização do Estatuto dos Militares inova ao definir o Sistema de Proteção Social do Militares das Forças Armadas como um conjunto de ações, direitos e serviços que visam a amparar e assegurar a dignidade dos militares e de seus dependentes; **caracterizando-o como um instituto distinto do Regime de Previdência Social, por levar em consideração as peculiaridades da profissão militar**” (item 8, da MSG 88/2019; grifei).

15. Igual dicção foi reforçada pelo Relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a emitir parecer sobre o aludido projeto de lei, sob a relatoria do Deputado Federal Vinícius Carvalho, cujo voto apresenta sólida argumentação, embasada em considerações fáticas e doutrinárias, a demonstrar que o SPSMFA não é um sistema previdenciário, mas sim de “compensação” do Estado pelos sacrifícios pessoais e familiares inerentes à vida militar nas Forças Armadas, que, se não adotado, acarretaria a perda de atratividade da carreira, com reflexos negativos à política estratégica de segurança nacional a longo prazo.

16. Tais assertivas são explanadas nas nove laudas que integram o item II-3 do Voto do Deputado Federal Vinícius Carvalho, que fundamenta o Relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a emitir parecer no PL 1.645/2019 (p. 31 a 39). Permito-me reproduzir apenas o subitem II-3.c do voto em comento, que sintetiza os fundamentos invocados para sustentar a “Inaplicabilidade da comparação entre SPSMFA e os regimes previdenciários”:

“Caracterizada a peculiaridade do militar, restaria elencar alguns aspectos centrais das peculiaridades do Sistema de Proteção Social que compensa esse militar. São essas singularidades que afastam as possibilidades de comparações com os regimes de natureza previdenciária em vigor no país, quais sejam o RPPS e o RGPS.

Juridicamente, não se verifica, na Constituição ou em qualquer outro dispositivo legal, a existência de um regime previdenciário para os militares e pensionistas das Forças Armadas, tampouco base legal para a realização de avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes.

Cabe ainda destacar, conforme disposto no art. 142, § 3º, da Constituição Federal, que os membros das Forças Armadas são denominados militares. Ou seja, não são servidores públicos, denominação esta aplicada, exclusivamente, aos servidores civis.

Observa-se, ainda, no ordenamento infraconstitucional, que não há o emprego da palavra 'previdência' ao tratar-se das pensões dos militares, tendo em vista que não cumprem as tipificações previstas na legislação. O que fica constatado a partir da leitura em conjunto da Lei nº 3.765, de 1960 (Lei da Pensão Militar), da Lei nº 6.880, de 1980 (Estatuto dos Militares das Forças Armadas), bem como da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001 (Lei de Remuneração dos Militares), é que existe, apenas, o direito à constituição da pensão, destinada aos beneficiários, em decorrência do falecimento ou extravio do militar, o que tem elevada probabilidade de ocorrer, quando consideradas as peculiaridades da atividade aqui já explicitadas.

Nessa mesma linha, segue o Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Coordenação-Geral de Assuntos Tributários, nº 1869, de 18 de novembro de 2014:

12. Note-se que não há na Constituição ou nos diplomas que regem os militares a referência a regime previdenciário constituído, já que a remuneração destes na inatividade, sejam os reformados ou os da reserva, é, e sempre foi, total e integralmente, custeada pelo TESOURO NACIONAL (destaque dos redatores do parecer).

13. Com efeito, os militares federais não contribuem para “garantir a reposição de renda” quando não mais puderem trabalhar. Essa garantia é totalmente sustentada pelo Estado. Contribuem, sim, com 7,5% (sete e meio por cento) da sua remuneração bruta para constituir pensões, que são legadas aos seus dependentes e com 3,5% (três e meio por cento), também da remuneração bruta, para fundos de Saúde.

Finalizando as peculiaridades do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, para efeitos contábeis, a mera inexistência de qualquer contribuição patronal por parte do Estado, no caso dos militares das Forças Armadas, já inviabiliza qualquer comparação isenta e com a necessária correção metodológica que o assunto requer.”

17. Portanto, resta concretizada a intenção legislativa de, em conformidade com o ditame constitucional fixado na nova redação do §20 do art. 40 da nossa Lei Maior, caracterizar o SPSMFA como despesa corrente da União de **natureza não previdenciária**.

18. De conseguinte, **cumpra a esta Corte de Contas rever o procedimento usual**, de longa data, **de analisar, de forma conjunta, a gestão previdenciária da União no âmbito do RPPS e do RGPS com as despesas relacionadas aos militares inativos e respectivos pensionistas**. Isso porque estas últimas não são de natureza previdenciária, não se sujeitando, portanto, a regras de controle atuarial nos moldes aplicáveis aos sistemas previdenciários propriamente ditos.

19. Pelas mesmas razões, à luz do novo regramento constitucional e legislativo aplicável à espécie, **não há mais amparo técnico-jurídico para prosseguir com a prática de calcular “passivo atuarial” ou “déficit previdenciário” em relação ao SPSMFA nos mesmos moldes aplicáveis ao RPPS e RGPS, especialmente no que tange às despesas com inativos**, embora os encargos do Tesouro Nacional com o SPSMFA continuem passíveis de análises e controles para fins de planejamento orçamentário de longo prazo e gestão fiscal responsável, pois mudança metodológica não implica abandono desses controles.

20. Com espeque nesses fundamentos, **proponho que este Tribunal passe a adotar o procedimento assinalado, de analisar a gestão do SPSMFA de forma segregada da gestão previdenciária da União, em processos distintos.**

21. **É importantíssimo frisar, por outro lado, que as recentes mudanças no arcabouço constitucional** (§20 do art. 40 da CF, decorrente da EC 103/2019) **e legislativo** (alterações na Lei 6.880/1980, feitas pela Lei 13.954/2019) **que emoldura o SPSMFA não devem ser interpretadas como um sinal de liberalidade ou descontrole das despesas com o custeio dos militares inativos e pensionistas das Forças Armadas.**

22. Ao contrário, **a Lei 13.954/2019 trouxe importantes dispositivos de controle do crescimento das despesas do SPSMFA**. Essas limitações foram assim resumidas no citado Relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que fundamentou a aprovação, naquela Casa Parlamentar, do referido diploma legal:

- 1) alterou “os requisitos para transferência à inatividade, aumentando o tempo de serviço mínimo para inativação a pedido de 30 para 35 anos;
- 2) aumentou “as alíquotas de contribuição para pensão militar de 7,5% para 10,5%”;
- 3) estendeu “a contribuição de 10,5% para pensão militar para todas as pensionistas (universalização da contribuição para a pensão militar)”;
- 4) criou “uma contribuição extraordinária de 1,5% para aquelas viúvas cujos instituidores optaram, em 2001, pela contribuição de 1,5% para manutenção do direito de deixar pensões para filhas”; e
- 5) criou “uma contribuição extraordinária de 3% para as pensionistas vitalícias filhas de militares”.

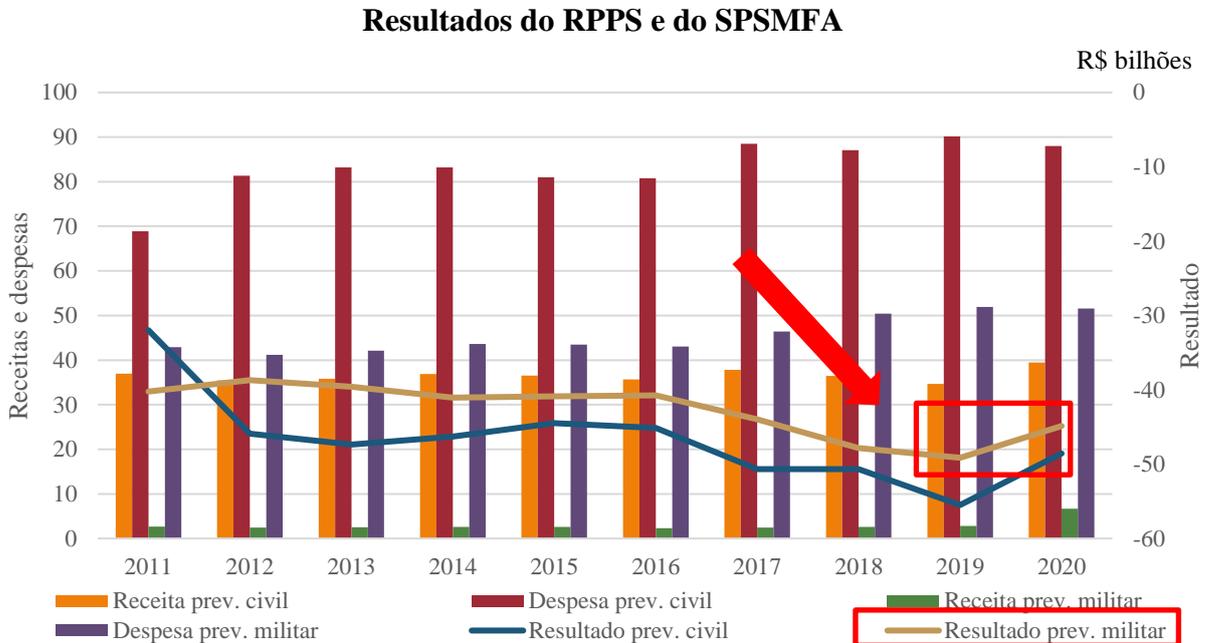
23. De acordo com os dados apresentados no Relatório que embasa o Parecer Prévio das presentes Contas do Presidente da República, essas alterações já produziram efeitos em 2020:

“Os números apurados em 2020 já refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários, e da Lei 13.954/2019, que incidiu sobre o regime jurídico das pensões militares. A arrecadação do regime próprio de servidores civis (RPPS) e do sistema de proteção social dos militares (SPSMFA) atingiu em 2020 o valor mais alto registrado nos últimos dez anos, ao passo que as despesas apresentaram trajetória mais contida.” (item 2.3.6 “Resultado dos Regimes de Previdência Pública”, grifei).

“...o resultado negativo [do SPSMFA] foi 8,7% menor que o do ano anterior, já descontada a inflação. Isso já reflete, em parte, a aplicação de regras contributivas mais rigorosas para a pensão militar, como efeito da Lei 13.954/2019.” (idem; grifei).

24. Esses números foram demonstrados também no gráfico “Resultados do RPPS e do SPSMFA”, contido no mesmo item 2.3.6 “Resultado dos Regimes de Previdência Pública” do Relatório em análise:

“O gráfico a seguir apresenta os resultados financeiros, corrigidos pela inflação, do RPPS-civis e do SPSMFA (militares da União), desde 2011:



Fonte: BEPS (dez/2020) e RREO (dez/2020).”

25. Rememoro, por fim, que os fundamentos da proposta aqui apresentada já foram por mim externados na discussão do processo TC 034.006/2020-6, em que este Tribunal apreciou relatório de auditoria sobre as estimativas contábeis do exercício de 2020 referentes ao passivo atuarial do RPPS, do RGPS e do SPSMFA, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, ocasião em que expressei a necessidade de passarmos a segregar, em processos distintos, as análises relativas ao SPSMFA das ações de controle relativas aos sistemas de previdência social da União (RPPS e RGPS).

26. Nesse contexto, observo que a proposta incidental que ora apresento, se acolhida, terá vigência para as próximas ações de controle do Tribunal, incluindo os relatórios de auditoria para subsidiar o próximo parecer prévio das contas do Presidente da República.

27. Aduzo, também, que as modificações positivadas pela Emenda Constitucional 103/2019 e pela Lei 13.954/2019 quanto à natureza do custeio do SPSMFA, definitivamente excluído da esfera previdenciária, cobram **regulamentação adequada para embasar a publicação de avaliação atuarial das pensões militares das Forças Armadas no âmbito do aludido sistema compensatório, para que constem no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias já a partir do ano de 2022.** Em vista disso, proponho, nesta assentada, **recomendação à Casa Civil da Presidência da República, para que promovam tal regulamentação, em conjunto com os Ministérios da Defesa e da Economia.**

28. Nesse diapasão, vejo que as ressalvas associadas ao SPSMFA, contidas na minuta de Parecer Prévio apresentada pelo nobre Relator, podem ser vinculadas à mencionada lacuna normativa, objeto da recomendação que ora proponho. Em vista disso, sugiro ao Relator e ao Plenário que esses achados não sejam categorizados como ressalvas às presentes contas. São eles:

- item 2.3: “Deficiências nas projeções atuariais (...) do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) (seção 5.2.3.3)”;

- item 2.13: “Subavaliação do passivo atuarial de militares inativos das Forças Armadas no valor de R\$ 45,5 bilhões, em virtude das falhas de mensuração (seção 5.3.1.9)”;

- item 2.14: “Subavaliação do passivo relativo à provisão de pensões militares no valor de aproximadamente R\$ 7,2 bilhões em razão de erros nas bases de dados (seção 5.3.1.10)”.

29. Destarte, apresento as seguintes proposições ao nobre Relator e a este insigne Colegiado:

29.1. inserir no Acórdão a ser proferido na presente assentada os seguintes dispositivos:

“Em virtude da alteração do §20, *in fine*, do art. 40 da Constituição Federal, feita pela Emenda Constitucional 103/2019, e das modificações da Lei 6.880/1980, promovidas pela Lei 13.954/2019, e, ainda, em consonância com a exposição de motivos que fundamentou a referida alteração legislativa:

1. considerar que não tem natureza previdenciária o Sistema de Proteção Social dos Militares das Força Armadas (SPSMFA), mas compensatória, razão por que não mais subsiste amparo técnico-jurídico para a prática de calcular “passivo atuarial” ou “déficit previdenciário” em relação ao SPSMFA nos mesmos moldes aplicáveis ao RPPS e RGPS, especialmente no que tange às despesas com inativos, embora os encargos do Tesouro Nacional com o SPSMFA continuem passíveis de análises e controles para fins de planejamento orçamentário de longo prazo e gestão fiscal responsável;

2. recomendar à Casa Civil que, em conjunto com os Ministérios da Defesa e da Economia, elabore regulamentação adequada para embasar a publicação de avaliação atuarial, no âmbito do SPSMFA, das pensões militares das Forças Armadas, para que constem no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias já a partir do ano de 2022;

3. nas futuras ações de controle com enfoque no SPSMFA, promover as respectivas análises de forma segregada da gestão previdenciária da União, em processos distintos daqueles alusivos ao RPPS e RGPS, considerando a natureza não previdenciária dos encargos do Tesouro Nacional com o custeio dos militares inativos e respectivos pensionistas”.

29.2 excluir do conjunto de ressalvas apontadas no Parecer Prévio ora deliberado a menção ao SPSMFA no item 2.3 e os itens 2.13 e 2.14.

30. Encerro esta declaração, renovando meus elogios a todos que contribuíram para realização deste excelente trabalho, em especial ao Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, à sua competente assessoria e aos servidores da Semag.

É como Voto, Senhora Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de junho de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro