

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente do TCU,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral do MPTCU,

Louvo e acompanho o brilhante voto ora apresentado pelo ilustre Ministro-Relator José Múcio Monteiro e, por essa linha, também enalteço a SecexPrevidência pelo excelente trabalho de fiscalização empreendido sobre o sistema de previdência social, geral e próprio, sem prejuízo de, desde já, sugerir que, a partir do presente levantamento, o TCU passe a promover o acompanhamento das medidas doravante adotadas pelo governo federal, além de determinar que se realize auditoria sobre os padrões de governança da previdência social no Brasil.

Em linhas gerais, toda a suscitada crise fiscal do sistema de previdência social, geral e próprio, não parece decorrer apenas dos sucessivos desequilíbrios financeiros nos correspondentes regimes de previdência, mas, em certa medida, tende a resultar também da flagrante ausência de boas práticas de governança da previdência social no País.

A título de exemplo dessa falta de boas práticas na governança da previdência social, o TCU revelou, por intermédio do Acórdão 2.880/2013-TCU-Plenário, que o regime próprio de previdência social sequer contaria com a necessária autoridade tributária para a normatização e a solução das questões previdenciárias inerentes ao aludido regime próprio e, por essa via, o Tribunal detectou, no referido feito, que cada órgão deteria ampla discricionariedade para, isoladamente, definir se a alíquota da respectiva contribuição previdenciária deveria incidir, ou não, sobre determinada parcela da remuneração dos seus servidores; restando evidenciado, assim, que, enquanto as receitas públicas do regime geral de previdência social estão sob o zeloso controle da Secretaria da Receita Federal do Brasil, as receitas públicas do regime próprio de previdência social estariam “abandonadas” à sua própria sorte.

Por esse mesmo prisma, as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio, tendem a correr risco nas suas aplicações, devendo ser anotado, nesse ponto, que as aludidas disponibilidades devem ser aplicadas no mercado, por meio da troca dos ativos monetários pelos ativos não-monetários, mas não há evidências concretas nestes autos de

que a correspondente aplicação tem respeitado o princípio da prudência fiscal, entre outros parâmetros fixados pelo art. 43 da LRF.

Entendo, pois, que, com o intuito de avaliar os padrões de governança do sistema de previdência social no País, o Tribunal deve determinar que a Segecex adote as providências cabíveis para a realização de auditoria tendente a apurar o grau de cumprimento do art. 43 da LRF, atentando, ainda, para a necessária averiguação dos parâmetros de controle e de gestão atuarial do aludido sistema, aí incluída a avaliação do nível de atuação da autoridade tributária sobre a normatização e a solução das questões inerentes a todo o sistema de previdência social, seja pelo regime geral, seja pelo regime próprio.

De igual sorte, entendo que, com vistas a atribuir maior efetividade ao presente trabalho de levantamento, o TCU deve determinar que a SecexPrevidência promova o biennial acompanhamento das medidas doravante tomadas pelo governo federal para a solução dos problemas detectados na presente fiscalização do TCU, entre outras questões relevantes, em homenagem ao princípio da transparência fiscal sob o seu aspecto material, nos termos do art. 1º, **caput**, da LRF.

De todo modo, em relação à situação das Forças Armadas (FFAA), peço licença para destacar que, em boa parte, o sistema de proteção social dos militares das FFAA deveria ser tratado como encargo financeiro da União, sem o suscitado caráter contributivo-atuarial do suposto regime previdenciário, não só porque, a partir da alteração promovida pela Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, o art. 142 da CF88 não mais faz qualquer referência direta à aplicação do art. 40 da CF88 aos militares das FFAA, mas também porque os militares das Forças Armadas não contam com programas de aposentadoria, mas, sim, com programas de inatividade sob a forma de reforma ou de reserva, estando, neste último caso, o membro das FFAA suscetível, inclusive, à eventual convocação para o exercício de atividades propriamente militares, nos termos da lei, em sintonia com os arts. 142, § 3º, X, e 53, § 7º, da CF88, entre outros.

Bem se vê que a moldura constitucional fixada para os militares das Forças Armadas, pelo art. 142 da CF88, é bem diferente daquela estatuída para os militares dos Estados, do DF e dos Territórios, pelo art. 42 da CF88, de tal sorte que a própria Lei n.º 9.717, de 1998, deixou essa situação ainda mais evidente, quando não se referiu, em nenhum momento, aos militares das Forças Armadas, mas apenas aos militares dos Estados e do DF, além de ter feito registrar, no seu art. 1º, que:

*“Art. 1º Os **regimes próprios de previdência social** dos servidores públicos **da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal** deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade **e atuarial**, de*

modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: (...)” (destacou-se)

Mostra-se descabida, assim, a suposta exigência de equilíbrio financeiro-atuarial para o sistema de proteção social dos militares das FFAA na reserva, a partir da sua pretensa equiparação com o cálculo contributivo inerente aos regimes de previdência social, geral e próprio, devendo-se observar, ainda, que a aludida exigência se revela economicamente inadequada, já que o risco atuarial-profissional do membro das Forças Armadas sequer pode ser adequadamente aferido, uma vez que o militar das FFAA, na ativa e na reserva, tem o dever de prover a Defesa Nacional com o sacrifício, a qualquer momento, da própria vida.

Todo esse silêncio constitucional foi eloquente, então, no sentido da não exigência do suposto equilíbrio atuarial para o sistema proteção social dos militares das FFAA, na ativa e na reserva, não se constituindo, assim, como mera obra do acaso, mas como evidente opção constitucional pela melhor eficiência econômico-gerencial do referido sistema e pela maior transparência financeiro-atuarial das respectivas ações orçamentárias.

Ocorre que, sob o aspecto econômico-gerencial, não haveria plena eficiência em pugnar pelo acentuado aumento da faixa etária para a passagem dos aludidos militares à reserva, já que o vigor físico é essencial para o efetivo exercício da atividade militar nas ações de defesa nacional. E, sob o aspecto financeiro-atuarial, não haveria plena transparência em pugnar, de um lado, pelo mero aumento do desconto da pensão militar, a título de suposta contribuição previdenciária, para compensá-lo, do outro lado, pelo equivalente aumento da remuneração dos aludidos militares, já que essa medida tenderia apenas a figurar como evidente “maquiagem contábil” destinada somente a transferir os eventuais déficits registrados na seguridade social ou na previdência social para a esfera do orçamento fiscal.

A solução, portanto, para os suscitados desequilíbrios fiscais no sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas deve surgir do evidente consenso nacional no sentido de que esses desequilíbrios em relação aos militares das FFAA na reserva não se configurariam como o suposto déficit atuarial no referido sistema, mas, sim, como o aludido encargo financeiro da União, de tal sorte que não se deveria falar em cobertura dos déficits para a manutenção do aludido sistema, mas em imprescindíveis dispêndios orçamentários para o pleno exercício da Defesa Nacional em favor da República Federativa do Brasil.

Eis que a Defesa Nacional deve ser assegurada por todos os militares das FFAA, na ativa e na reserva, e, desse modo, os gastos com o pagamento dos aludidos militares correspondem, na verdade, à necessária consecução das ações governamentais de defesa, até porque essas ações não são promovidas pelo investimento ou pelo custeio do “sistema de armas”,

em si mesmo, mas pelo indispensável dispêndio com o “soldado” que já está pronto, na ativa, ou que, após a rápida e oportuna mobilização da reserva, estará pronto para “apertar o gatilho”. E, desse modo, o aludido encargo financeiro da União com o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas tem se mostrado economicamente compatível com a inadiável necessidade pública de se guarnecer o Brasil, com os seus mais de 200 milhões de habitantes e o seu rico território de mais de 8,5 milhões de Km². Ou alguém realmente pensa que deveria ser exigido o equilíbrio ou o superávit na prestação do referido serviço público de Defesa Nacional em prol de um país de dimensões continentais, tratando o dispêndio orçamentário com o pessoal militar na ativa e na reserva (cerne das ações de defesa) como mero benefício previdenciário?

Por conseguinte, o dispêndio orçamentário com os militares das FFAA na ativa e na reserva não deve ser tratado como mero fenômeno previdenciário, até porque o militar na reserva tenderia a receber o equivalente tratamento atuarial do servidor civil em disponibilidade remunerada, ao passo que o militar na reforma tenderia a ser tratado como o servidor civil na aposentadoria; destacando, nesse ponto, que não por acaso somente as aposentadorias, as reformas e as pensões são submetidas a registro perante o TCU, nos termos do art. 71, III, da CF88, não sendo o ato de passagem à reserva submetido o registro no TCU, já que, neste último caso, o militar das FFAA ainda está em certo nível de atividade mediante disponibilidade remunerada.

Entendo, portanto, que apenas o dispêndio orçamentário com o pagamento de militares na reforma e com o pagamento de pensões em prol dos dependentes dos militares é que tenderia a ficar submetido à suscitada exigência de equilíbrio fiscal-atuarial, de modo a contribuir para a redução do referido desequilíbrio fiscal, sem prejuízo de que o tempo de permanência do militar das FFAA na reforma seja reduzido pelo correspondente aumento do seu tempo de permanência na reserva.

Essa, Senhor Presidente, é a manifestação que faço registrar na apreciação do presente feito, ao tempo em que acompanho o voto ora oferecido pelo nobre Ministro José Múcio, sugerindo, contudo, que o TCU prossiga com os consequentes trabalhos de fiscalização e, assim, determine a promoção do aludido acompanhamento bienal sobre as medidas doravante adotadas pelo governo federal e da referida auditoria sobre os padrões de governança do sistema de previdência social, geral e próprio.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de junho de 2017.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO