

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 001.040/2017-0.

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Levantamento).

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Defesa (vinculador); Ministério da Fazenda (vinculador); Ministério da Saúde (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE
LEVANTAMENTO. PEDIDO DE
REEXAME. CONHECIMENTO.
SUSPENSÃO DA PARTE FINAL DO
SUBITEM 9.4 DO ACÓRDÃO 1.295/2017-
TCU-PLENÁRIO. EXAME DO MÉRITO
RECURSAL CONDICIONADO AO
TRÂNSITO EM JULGADO DO
TC 034.660/2014-3.**

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa contra o subitem 9.4 do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário, assim lavrado:

- 9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio natalidade, auxílio-reclusão e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares;
2. Referido **decisum** apreciou levantamento de auditoria que teve por objeto trazer informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da previdência, em especial o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o Regime Previdenciário Próprio de Previdência Social da União – RPPS e encargos da União com militares e seus pensionistas.
3. O pedido de reexame, apostado à peça 157, deu-se nos seguintes termos:
- O SECRETÁRIO GERAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA**, com fundamento no art. 32 da Lei n 98.443, de 16 de julho de 1992, vem perante Vossa Excelência interpor

PEDIDO DE REEXAME

em face da recomendação constante na deliberação 9.4, do Acórdão nº 1.295/2017—TCU — Plenário, na forma das razões a seguir aduzidas:

1. DA ADMISSIBILIDADE E DA LITISPENDÊNCIA DO PEDIDO DE REEXAME

1.1. O recorrente sabe da norma do TCU que não admite recurso em face de recomendações, dado o caráter não cogente das mesmas. Entretanto, isso não se aplica ao caso concreto. É que a decisão, sem que tenha sido objeto de debate nos autos, passa por dois momentos: primeiro, realiza a compreensão sobre algo, para, depois, recomendar. Logo, o que se debate é a impropriedade da compreensão, ou seja, a de contabilizar, como despesa dos Regimes Próprios de Previdência dos

Servidores Públicos (RPPS), os gastos previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares ("recomendar ... contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes ... e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares"). Note-se, a compreensão indevida de um só lance entendeu que tais despesas relativas aos militares têm natureza previdenciária e seriam do RPPS, o que é inadmissível do ponto de vista constitucional. Ademais, a própria pré-compreensão posta na recomendação está sendo objeto de debate específico no TC 034.60/2014-3, conforme facilmente se pode notar do Acórdão 2.940/2016-Plenário. Temos, portanto, verdadeira litispendência, cujo efeito é necessariamente tornar sem efeito a recomendação.

1.2. No tocante à tempestividade do presente recurso, foram observadas a disposição constante do parágrafo único do art. 32 da Lei n 28.443, de 1992.

1.3. O presente Pedido de Reexame vem, respeitosamente, combater a recomendação nº 9.4 do Acórdão 1.295/2017, proferida nos autos do processo TC 001.040/2017-0. Trata-se de processo de Relatório de Levantamento no qual, por meio do referido acórdão, recomenda "ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio natalidade, auxílio-reclusão e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares".

1.4. Não obstante o acórdão combatido não ser a decisão final, que aprecia, conclusivamente, os respectivos relatórios, o item mencionado inclui determinações de cunho meritório. Isto porque, no âmbito do TCU, a recomendação 9.4 do Acórdão 1.295/2017 assumiu que encargos financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas têm natureza previdenciária. Neste passo, resta patente o cabimento do presente Pedido de Reexame.

1.5. Não obstante o Ministério da Defesa não ser o órgão responsável no presente Relatório de Levantamento, certamente, um estudo que tem a finalidade de contabilizar encargos financeiros com militares inativos e pensionistas de militares como despesas de natureza previdenciárias afeta diretamente os interesses e competências da Pasta de Defesa.

1.6. Percebe-se que, ignorando as peculiaridades militares, a deliberação recomendou elaboração de estudo, apenas pelo Ministério da Fazenda, sobre a viabilidade da contabilização dos gastos de natureza previdenciária dos militares no RPPS.

1.7. As especificidades jurídicas do SPSMFA são complexas e refletem as peculiaridades da profissão militar, havendo poucos pontos de contato entre a realidade do servidor público e do militar. Aliás, essa é a razão pela qual as Emendas Constitucionais (EC) nº 18, de 5 de fevereiro de 1998 e nº 20, de 15 de dezembro de 1998 muito bem apartaram o militar do servidor público, inclusive em matéria previdenciária.

1.8. Logo, verifica-se o total interesse do Ministério da Defesa na referida recomendação. Se a prolação da recomendação já causa danos imediatos, as consequências de ações decorrentes de estudos que não considerem todas as variáveis afetadas à missão das Forças Armadas poderão afetar negativamente as capacidades operativas dos Comandos Militares, mediante uma forte redução da capacidade de atração e retenção de voluntários.

1.9. Preliminarmente, o Ministério da Defesa requer que seja reconhecida a existência de litispendência entre a deliberação 9.4 do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário e o Acórdão 2.940/2016-Plenário, no âmbito do TC 034.660/2014-3.

1.10. Como já apontado, o Tribunal de Contas da União recomendou, nos termos do Acórdão nº 1.295/2017 — TCU — Plenário, "ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio natalidade, auxílio-reclusão e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares"(grifo nosso).

1.11. A par da sensibilidade do assunto, a Prestação de Contas da Presidência da República dos anos de 2013 a 2016 endereçaram à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa a ação de recomendações sobre a contabilização dos passivos atinentes às despesas com militares inativos e com pensões de militares.

1.12. Todavia, dada à complexidade do assunto, a Casa Civil da Presidência da República não se limitou ao Ministério da Defesa. Solicitou a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial, que incluiu especialistas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Ministério da Fazenda, que é o endereçado de ação da deliberação 9.4 do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário. Destaca-se que nesse grupo já houve as primeiras discussões sobre a participação ou não dos militares das Forças Armadas no RPPS da União.

1.13. As recomendações e determinações do TCU sobre o referido assunto foram as seguintes:

1.13.1 PCPR 2013:

XVIII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que:

a) tomem as providências necessárias para garantir o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às despesas com militares inativos das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1);

b) tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo atuarial referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2014 e seguintes (item 5.3.1.1.1).

1.13.2. PCPR2014:

VII. ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2015 e seguintes (item 5.3.1.1);

VIII. à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares (item 5.3.1.1);

1.13.3 PCPR 2015:

Ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960.

À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que implementem as práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos de forma a permitir a transparência necessária e evitar quaisquer distorções materiais no Balanço Geral da União."

1.13.4 PCPR 2016:

Ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que adote as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960.

À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, elabore as projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos (reservistas e reformados), anualmente, para os próximos setenta e cinco anos, fazendo constar das notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas da União.

1.14. Para o trato das recomendações do Acórdão nº 2.523/2016-TCU-Plenário e dos demais Acórdãos, em 1º de março de 2017, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a seguinte composição:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Fazenda (MF);
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG);
- Ministério da Defesa;
- Comando da Marinha;
- Comando do Exército; e
- Comando da Aeronáutica.

1.15. O GTI foi criado com o objetivo de realizar estudo conjunto para avaliar as melhores práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração contábil do passivo referente às despesas futuras com militares inativos e com pensões militares.

1.16. Assim sendo, ao ser considerado que o escopo da recomendação em lide já é abordado por outro Acórdão e que existe um Grupo de Trabalho Interministerial para estudar as recomendações atinentes à contabilização das despesas com militares inativos e pensões militares, peticiona-se pela correção da deliberação 9.4 do Acórdão nº 1.295/2017- TCU-Plenário, no sentido de ser excluída qualquer menção à legislação militar na referida recomendação.

1.17. Caso a opção da Corte de Contas seja por não concordar com o reconhecimento da litispendência, este Ministério requer o reexame da deliberação em lide, pois essa importa em graves questões de mérito que possuem potencial de danos para a Defesa Nacional e a Garantia da Lei e da Ordem de nosso País.

1.18. Dessa forma, no caso de negativa da tese de litispendência, solicita-se a consideração dos argumentos a seguir descritos.

2. DO MÉRITO

2.1. Sobre isso, por hipótese, se os gastos com militares inativos fossem de natureza previdenciária, não haveria razão para contabilizar, conjuntamente, custos decorrentes de atividades estatais com propósitos tão distintos.

2.2. A recomendação, além de contrariar o dispositivo constitucional e as boas práticas contábeis, afeta diretamente as Forças Armadas e por consequência o Ministério da Defesa, pois tem o potencial de afetar negativamente uma importante ferramenta de atração e retenção de pessoal para os Comandos Militares: O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

2.3. A publicação da recomendação, por si só, prejudica as Forças Armadas. Cria expectativas negativas em relação ao SPSMFA e afeta imediatamente a capacidade de atração e, principalmente, de retenção de pessoal para as Forças Armadas.

2.4. Isso ocorre porque os militares, submetidos aos sacrifícios inerentes às peculiaridades de sua profissão e às restrições remuneratórias, tornam-se descredenciados de suas carreiras ao verem o SPSMFA associado ao RPPS. A percepção que permeia os militares é a de que seus direitos são restringidos e seus sacrifícios em prol do Estado são maiores em razão da escolha pela carreira militar. Ou seja, o candidato à vida militar e o próprio militar passam a não ver razões para seguir a carreira, pois suas renúncias pessoais poderão não ser compensadas.

2.5. Se a prolação da recomendação já causa danos imediatos, as consequências de ações decorrentes de estudos que não considerem todas as variáveis afetas à missão das Forças Armadas poderão afetar negativamente as capacidades operativas dos Comandos Militares, mediante uma forte redução da capacidade de atração e retenção de voluntários.

2.6. As normas jurídicas que regem o SPSMFA são multifacetadas e reverberam as peculiaridades da carreira militar, sendo raras as similaridades entre o militar e o servidor público.

2.7. Haja vista essas especificidades jurídicas, não são raros os casos em que especialistas de reconhecida competência cometem equívocos em relação à interpretação da situação jurídica dos militares. Da mesma forma, enganos ocorrem em relação à natureza do SPSMFA.

2.8. A par de toda a dificuldade que envolve a temática, é imperativa a participação do Ministério da Defesa em qualquer estudo que proponha análise da legislação militar e também de questões relativas ao pagamento de militares. Ressalta-se que esses assuntos são sensíveis e afetam as capacidades operacionais das Forças Armadas para o cumprimento de sua missão constitucional de defesa da pátria e garantia da lei e da ordem. Portanto, ocorre uma grave omissão quando o Ministério da Defesa não é incluído em qualquer discussão ou estudo sobre o assunto.

2.9. Constitucionalmente, as Forças Armadas são fundadas nos princípios da hierarquia e disciplina. Nesse sentido, os militares não possuem direito à sindicalização, mas, por outro lado, a confiança em seus Chefes é irrestrita, no sentido de que o Alto Comando sempre zelará por seus subordinados. Tal valor é essencial para que os superiores hierárquicos exerçam a sua liderança e possam exigir de seus subordinados até mesmo o sacrifício da própria vida em prol do Estado e da sociedade. Assim sendo, ratifica-se a necessidade de o Ministério da Defesa participar de qualquer discussão que afete o SPSMFA.

3. DA NATUREZA DO SPSMFA

3.1. Em um primeiro momento, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) tratou o militar como espécie do gênero servidor público, contudo, tal imperfeição foi corrigida por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 5 de fevereiro de 1998 e a de nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Essas emendas trataram, respectivamente, do regime constitucional dos militares e da modificação no sistema de previdência social, reformas que, expressamente, com clareza meridiana, estabeleceram o apartamento dos militares das Forças Armadas em relação aos servidores públicos, inclusive, em matéria previdenciária.

3.2. Nesse sentido, o art. 10 da EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, revogou o inciso IX, do § 3º, do art. 142 da CRFB, bem como os artigos 8º e 10 da EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, afastando os militares e pensionistas das Forças Armadas da Reforma da Previdência, reconhecendo que os mesmos, dada a natureza da função militar, típica função exclusiva de Estado, não estariam, a rigor, vinculados a um regime previdenciário.

3.3. Em razão das retromencionadas emendas, o art. 40 da Carta Magna estabelece o Regime Próprio dos Servidores Públicos, sem que haja qualquer tipo de menção aos militares das Forças Armadas:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. 2(grifo nosso)

3.4. Já o art. 142 da CF, não faz menção à existência de qualquer tipo de regime previdenciário para os militares.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra³ (grifo nosso).

3.5. Assim, mostra-se inadequado, por imperativo lógico, admitir-se que, constitucionalmente, as despesas com militares inativos e pensões de militares sejam de natureza previdenciária.

3.6. Entretanto, partindo de uma interpretação sistemática e extensiva, o Relatório do TC 001.040/2017-0/TCU, concluiu que as despesas com militares inativos e pensões militares pertencem ao conceito de seguridade social, conforme o item 56:

56. O conceito de seguridade social abrange as áreas de previdência social, assistência social e saúde. Nesse sentido, considera-se não ser possível interpretar que os regimes próprios de previdência dos servidores civis, bem como o sistema de proteção social dos militares, devam ser tratados fora do conceito de seguridade apenas pelo fato de os dispositivos que regulam esses regimes não estarem inseridos no mesmo capítulo da CF/88.

3.7. Porém, o próprio relatório, em seu item 25, ressalva que tratar o SPSMFA como um regime previdenciário é uma simplificação:

25. Considerações mais específicas no que tange aos Encargos Financeiros da União com militares e seus pensionistas quanto a seu regime de proteção social serão feitas no item 11.1 deste relatório. **No entanto, para fins de simplificação, eles também serão tratados no presente relatório como um regime previdenciário.** (grifo nosso)

3.8. O equívoco do Relatório sobre a "natureza previdenciária" do SPSMFA pode ser verificado a partir da constatação de que é inadequada a utilização de uma interpretação sistemática e extensiva para a produção da referida conclusão. Tais métodos interpretativos são aplicáveis às lacunas e omissões legais, onde o Legislador, por alguma razão, deixou de legislar.

3.9. Contudo, essa não é a situação do SPSMFA. No caso das Forças Armadas, o silêncio constitucional em relação à previdência dos militares é proposital, tratando-se, portanto, de "silêncio eloquente", que, segundo o Ministro Roberto Barroso, do STF, é "quando você, ao não dizer, está se manifestando". Ou seja, não se fala em previdência dos militares simplesmente por que ela não existe e nem deve existir.

3.10. Assim sendo, a CF, enquanto fonte de legitimação da ordem jurídica, base e ápice do ordenamento jurídico positivo, não permite nenhum tipo de interpretação que conclua pela natureza previdenciária do SPSMFA.

3.11. Sendo o SPSMFA pouco estudado, é comum que especialistas de reconhecida competência na área de previdência social cometam análises incompletas e equivocadas sobre a natureza desse sistema e seus propósitos. Nesse sentido, o Relatório (TC 001.040/2017-0) subsidiou o relator do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário com a seguinte afirmativa:

23. No que tange ao sistema de previdência pública no Brasil, a CF/1988 não estabeleceu um único conjunto de regras previdenciárias para toda a população. **Atualmente, pode-se dizer que os benefícios de natureza previdenciária no âmbito público englobam três diferentes regimes:** o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e os **Encargos Financeiros da União com os militares e seus pensionistas.** (grifo nosso)

3.12. A análise dos conceitos da previdência social e do SPSMFA, combinada com a impossibilidade de interpretação sistemática e extensiva da CF/1988, no que tange aos militares das Forças Armadas, afastam a possibilidade de natureza previdenciária para o SPSMFA.

3.13. A previdência social, conforme a Constituição Federal, tem por objetivo a mitigação riscos aos quais os indivíduos estão expostos, em especial aqueles relacionados à impossibilidade de prover o seu sustento e o de sua família por meio do trabalho, seja por velhice, doença, desemprego, morte, ou outros eventos.

3.14. Já o SPSMFA, como consequência do Art. 142 da CF/1988, tem por objetivo precípuo a viabilização de condições para que as Forças Armadas tenham capacidades operacionais para salvaguardar a soberania nacional.

3.14.1. O Sistema de Proteção Social dos Militares é constituído por um conjunto integrado de instrumentos legais e ações afirmativas, permanentes e interativas de pagamento de pessoal, saúde e assistência integrada ao pessoal, que visam assegurar o amparo e a dignidade aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, haja vista as peculiaridades da profissão militar.

3.14.2. O SPSMFA tem a obrigação de manter tropas ativas, motivadas, disciplinadas, com higidez física e mental compatível com a atividade de defesa de um país de dimensões continentais.

3.14.3. Tal motivação e disciplina, essencial para a disponibilidade permanente e para a disposição ao sacrifício da própria vida, não são conseguidos somente pela fé que o militar tem em sua missão. São conseguidas também por meio de compensações a ele oferecidas, por meio do SPSMFA.

3.15. Contudo, apesar do regramento constitucional e os propósitos do SPSMFA serem distintos dos regimes previdenciários, o item 28 do Relatório anexo ao Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário, postulou:

28. Apesar de os três regimes a cargo da União terem regras diferentes, estabelecidas em leis específicas, seja quanto à elegibilidade para os benefícios, seja quanto ao financiamento, entende-se que todos se inserem no conceito de previdência, uma vez que se assemelham em seus aspectos mais fundamentais, quais sejam:

- a) visam à cobertura dos mesmos riscos;
- b) atuam de forma complementar, havendo interrelacionamentos entre os diferentes regimes;
- c) é da União a responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

3.15.1. Sobre esse item do relatório, ressalta-se que não existem as referidas coincidências, pois:

a) O conjunto de riscos aos quais os militares estão expostos são muito distintos daquele dos civis. O principal deles é o risco de vida em razão do exercício de sua profissão.

b) A inativação do militar não é associada a um seguro para o risco de incapacidade laboral decorrente, principalmente, da idade avançada:

I) O militar se inativa, por tempo de serviço, em razão da necessidade de os efetivos militares serem compostos por pessoas com vigor físico.

II) A definição da idade de inativação do militar é dependente das condições de saúde de pessoas de meia idade da população, e não da expectativa de sobrevida, conforme ocorre no RPPS e RGPS. O motivo e o tipo de estudo para a determinação desse parâmetro não são iguais aos regimes previdenciários.

III) Para a definição das condições de inativação do militar são necessários estudos na área de saúde e na área de educação física, a fim de se verificar a possibilidade da pessoa de uma faixa etária maior realizar a atividade militar sem o risco de representar uma baixa por razões fisiológicas decorrentes da idade avançada.

c) A complementaridade entre os regimes previdenciários existe em lei. Contudo, isso não ocorre na prática, pois os regimes previdenciários são financiados pelo fluxo de caixa das receitas de contribuições e dos recursos do Tesouro Nacional. Em relação ao SPSMFA e os regimes previdenciários, por conta do SPSMFA não ser de natureza previdenciária, não existe nenhum tipo de complementaridade prevista em Lei.

I) Nesse ponto, sobre o Art. 100 da Lei 8.112/1990 ("é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas"), o referido artigo não pode ser utilizado para fundamentar algum tipo de inter-relacionamento do SPSMFA e os regimes previdenciários.

II) Tal previsão legal existe para respeitar a liberdade de escolha individual dos cidadãos, que podem transitar entre as várias opções de carreira que a sociedade dispõe. Se assim não fosse, o cidadão que ingressasse nas Forças Armadas e, por seu livre arbítrio, decidisse ingressar em uma carreira civil, perderia o tempo de serviço que dedicou a pátria.

III) Ressalta-se que os itens de 31 a 33 do Relatório do TCU colidem com o fato de não haver complementaridade entre o SPSMFA e os regimes previdenciários:

31. Há também que se ressaltar a complementaridade dos três regimes, evidenciada nos diversos dispositivos legais que os regulam. Essa complementaridade se verifica, em especial, pelos seguintes aspectos:

- a) contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço, para fins de elegibilidade aos benefícios;
- b) compensação entre o RGPS e o RPPS da União;
- c) obrigatoriedade de filiação, pelos trabalhadores formais, a um dos regimes.

32. De acordo com o art. 201 da CF/1988, o RGPS é de filiação obrigatória, sendo vedada, no entanto, a filiação, na qualidade de segurado especial, ao participante de regime próprio de previdência (caput e § 5º). Além disso, o §9º do mesmo artigo prevê a contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, seja ela rural ou urbana, com compensação financeira entre os regimes.

33. A Lei 8.112/1990, por sua vez, estabelece em seu art. 100 que "é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, **inclusive o prestado às Forças Armadas**" (destacamos).

34. A mesma lei, ao dispor sobre beneficiários das pensões no RPPS da União, prevê, em seu art. 222, §4º, que tanto o tempo de contribuição a RPPS quanto ao RGPS serão contados para fins de elegibilidade ao benefício.

d) Os motivos das insuficiências financeiras do SPSMFA são distintos dos regimes previdenciários. O financiamento do SPSMFA, é um custo constitucional previsto em Lei relacionado aos propósitos das Forças Armadas, não havendo motivo para se falar em insuficiência financeira. Nesse contexto, os recursos ordinários do Tesouro Nacional são responsáveis pela política de Estado vinculada aos militares.

I) Já o financiamento do RGPS e do RPPS, por serem regimes contributivos, com previsão de equilíbrio atuarial, existe a possibilidade de insuficiência financeira no caso de as despesas superarem as receitas contributivas. Nesse ponto, afirma o item 54 do Relatório do TC 001.040/2017-0:

54. **A previdência social pública tem caráter contributivo e filiação obrigatória** para todos aqueles inseridos no mercado formal, sejam seus vínculos de emprego com o setor privado ou com o setor público. Via de regra, deve observar critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial**, como determinam os arts. 40 e 201 da CF/1988. Como já mencionado, seu objetivo é a cobertura de riscos como doença, invalidez, morte e idade avançada para seus beneficiários, ou seja, aqueles filiados a um dos regimes (RGPS, RPPS e Encargos Financeiros com militares e seus pensionistas).

II) Quanto ao item anterior, fica claro que não há menção aos militares nos artigos constitucionais que tratam de previdência e equilíbrio atuarial, ficando patente que o caso de insuficiência financeira aplica-se somente aos regimes previdenciários.

III) No caso dos inativos militares e pensões militares, em se tratando de custos constitucionais que são financiados pela sociedade e pelos próprios militares, o importante é a verificação do equilíbrio

dessas despesas ao longo do tempo. Nesse sentido, é necessário verificar se o preço que a sociedade está pagando por suas Forças Armadas está coerente com o contrato firmado no passado.

IV) Nesse sentido, os custos constitucionais com militares inativos e pensionistas de militares estão reduzindo em relação ao PIB, em razão da reforma de 2000. Entre 2003 e 2015 as despesas com militares inativos e pensionistas caíram de 0,71% para 0,53% do PIB.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Ante ao exposto, conclui-se que não há que se falar em regime de "natureza previdenciária" para os militares. Da mesma forma, não há comparabilidade entre dados numéricos do SPSMFA e os regimes previdenciários.

4.2. As Forças Armadas continuam comprometidas com o Brasil. Assim sendo, estão envolvidas com o necessário ajuste fiscal da União e, ao mesmo tempo, como objetivo permanente de possuírem capacidades operativas para atender qualquer demanda do Estado e da sociedade.

4.3. Prova disso é que o Ministério da Defesa proporá uma reforma da carreira militar e do SPSMFA com vistas à redução dos já decrescentes custos com militares inativos e pensionistas de militares.

4.4. Assim, as Forças Armadas reforçam o interesse no debate sobre os custos militares. Contudo, os referidos debates não podem ser limitados e tão pouco simplificados, a ponto de ser misturado um problema previdenciário-demográfico com um problema militar relacionado à própria existência e continuidade de Forças Armadas profissionais.

4.5. Quando um problema é analisado sob a premissa errada, obviamente a conclusão será equivocada. Assim, a análise do problema das Forças Armadas, em um contexto previdenciário poderá levar a decisões que, dentro do contexto brasileiro, diminuirão as capacidades operativas dos Comandos Militares.

4.6. Cabe, assim, visando ao interesse nacional de evitar prejuízos imediatos e futuros às capacidades das Forças Armadas e sua missão, o afastamento de qualquer discussão sobre militares inativos e pensionistas militares no contexto previdenciário, conforme corroborou o estudo da Fundação Getúlio Vargas "As Forças Armadas e a PEC da Previdência".

5. DO PEDIDO DE REEXAME

5.1 Ante o exposto, esta Secretaria Geral requer o recebimento, conhecimento e provimento do presente Recurso para:

5.2. Receber o presente Recurso com efeito suspensivo, nos termos do art. 33 da Lei nº 28.443, de 1992.

5.3. Preliminarmente, requer-se o reconhecimento da litispendência entre o item 9.4 do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário e o Acórdão 2.940/2016-Plenário, no âmbito do TC 034.660/2014-3, para tornar sem efeito a recomendação para o Ministério da Fazenda realizar estudo para analisar a viabilidade de contabilização das despesas com militares inativos e pensionistas de militares na contabilidade do RPPS.

5.4. Alternativamente ao pedido de litispendência, solicita-se o Pedido de Reexame a fim de excluir do item 9.4 do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário o estudo proposto ao Ministério da Fazenda sobre a análise de viabilidade de contabilização das despesas com militares inativos e pensionistas de militares na contabilidade do RPPS, haja vista:

- a) A inexistência de regime de natureza previdenciária para os militares das Forças Armadas;
- b) A impossibilidade de contabilizar os gastos do RPPS e os do SPSMFA conjuntamente; e
- c) A existência de um Grupo de trabalho Interministerial para tratar da contabilização do pagamento dos militares inativos e das pensões de militares.

Aguarda deferimento.

4. A Secretaria de Recursos (Serur), em uníssono (peças 160 a 162), propõe o não conhecimento do recurso em tela em razão da ausência de interesse recursal, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992 e art. 282 do RITCU.

5. O dirigente da Serur, em novo pronunciamento acostado à peça 179, ao endossar proposta anterior da Serur de não conhecer da espécie recursal, traz novas considerações em face da recente documentação acostada aos autos (peças 155 a 159 e 164 a 178). Eis o inteiro teor de sua manifestação:

Vieram os autos e foram juntados vários documentos por Secretarias diversas deste Tribunal. O conteúdo dos documentos e os fatos pretéritos merecem uma análise.

2. Iniciemos pela correção de erro material postulada pelo recorrente. O despacho do Secretário da SecexPrevidência muito bem esclarece seu conteúdo (peça 155):

Trata-se de levantamento de auditoria destinado a apurar informações destinadas a qualificar o debate acerca do financiamento da previdência, em especial o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o Regime Previdenciário Próprio de Previdência Social da União – RPPS e Encargos da União com militares e seus pensionistas.

2. O processo foi julgado mediante Acórdão 1295/2017-Plenário (peça 150), no qual o Tribunal, entre outras providências, decidiu levantar o sigilo que recaía sobre os autos, realizar recomendações ao Ministério da Fazenda, e determinar à Segecex a realização de trabalhos na área da previdência social.

3. **Observa-se, contudo, a existência de erro material no referido acórdão.** Em seu item 9.4, constou a seguinte recomendação ao Ministério da Fazenda:

9.4 recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio-natalidade, auxílio-reclusão e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares;

4. Contudo, conforme áudio da referida sessão (em especial entre os minutos 38:43 e 39:40 do áudio), disponível no link <http://portal.tcu.gov.br/sessoes-pautas-e-atas/transmissao-das-sessoes>, **tanto a parte dispositiva quanto a fundamentação não refletem exatamente a manifestação do Ministro Zymler,**

5. **O Ministro Benjamin Zymler faz menção aos seguintes benefícios “auxílio-saúde”, “auxílio-natalidade”, “auxílio-maternidade”, “auxílio-reclusão” e “auxílio-funeral”, todos do regime próprio de previdência, não havendo, em sua fala, qualquer menção aos militares.** Inclusive, nota-se que, no minuto 38:45, o Ministro Benjamin Zymler falou, expressamente, acerca de “alguns benefícios pagos no **regime próprio de previdência para nós**”, ou seja, **regime próprio dos servidores civis.**

6. Assim sendo, encaminhamos os autos ao Gab. do Exmo. Sr. Ministro Relator José Múcio Monteiro, via Ministério Público/TCU, propondo a correção por inexatidão material, com base no Enunciado de Súmula 145, do subitem 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário, que passaria a ter a seguinte redação:

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio natalidade, auxílio-reclusão e demais benefícios de natureza previdenciária previstos na legislação;

(os grifos são nossos)

3. Entretanto, o MPTCU dissentiu da proposta o que fez pelas seguintes razões (peça 156):

A SecexPrevidência aponta inexatidão material no **Acórdão 1295/2017-Plenário** (peça 150), especificamente em seu item 9.4, que tratou de recomendação ao Ministério da Fazenda, nos seguintes termos:

9.4 recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio-natalidade, auxílio-reclusão e demais de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares;

2. A unidade técnica argumenta que, conforme áudio da referida sessão (em especial entre os minutos 38:43 e 39:40 do áudio), disponível no link <http://portal.tcu.gov.br/sesoes-pautas-e-atas/transmissao-das-sesoes>, tanto a parte dispositiva quanto a fundamentação não refletem exatamente a manifestação do Ministro Zymler. Afirma que, quando o Ministro Benjamin Zymler faz menção aos benefícios “auxílio-saúde”, “auxílio-natalidade”, “auxílio-maternidade”, “auxílio-reclusão” e “auxílio-funeral”, refere-se a todos do regime próprio de previdência, não havendo, em sua fala, qualquer menção aos militares.

3. Assim, propõe correção por inexatidão material do subitem 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário, que passaria a ter a seguinte redação:

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos decorrentes dos afastamentos para tratamento de saúde, licença maternidade e paternidade e outros, bem como os relativos ao auxílio natalidade, auxílio-reclusão e demais benefícios de natureza previdenciária previstos na legislação;

4. Com as devidas *vêni*as, o MP/TCU não verifica a ocorrência da alegada inexatidão material, tendo em vista que a redação original do subitem 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário, está consoante com o que foi lido por V.Ex^a e aprovado pelo Plenário. Observo que, conforme vídeo da referida sessão, as ponderações do Ministro Benjamin Zymler não foram objetos de uma proposta formal de inclusão no Acórdão em análise.

5. Entretanto, V.Ex^a, considerando a relevância das questões em debate, propôs, da forma que entendeu pertinente, e o Plenário aprovou, a redação do mencionado subitem 9.4. Desta forma, **entendo que qualquer alteração no conteúdo material do Acórdão 1295/2017-Plenário deve ocorrer por intermédio das vias recursais adequadas.**

6. Assim, considerando a **inexistência** da inexatidão material informada pela SecexPrevidência, o MP/TCU propõe o retorno do processo àquela unidade técnica para a sua regular continuidade processual.

(grifos nossos)

4. O Exmo. Sr. Ministro José Múcio Monteiro assim se manifestou (peça 158):

Pelas razões expostas no parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 156), rejeito a proposta de correção de erro material.

5. Como se observa, o erro material não foi reconhecido, sendo que, nas palavras do MPTCU acatadas pelo Exmo. Sr. Ministro José Múcio Monteiro, **“qualquer alteração no conteúdo material do Acórdão 1295/2017-Plenário deve ocorrer por intermédio das vias recursais adequadas.”**

6. Veio o recurso de pedido de reexame, subscrito pelo Secretário Geral do Ministério da Defesa (peça 157).

7. Esta Secretaria, seguindo a jurisprudência desta Casa, se pronunciou pelo não conhecimento do recurso, o que fez nos seguintes termos:

A expedição de recomendações por parte do TCU não gera qualquer sucumbência aos seus jurisdicionados, ante seu caráter não impositivo, como já decidiu esta Corte de Contas

(Acórdãos 2.895/2009-Plenário, 2.112/2005-1ª Câmara e 1.103/2008-2ª Câmara). As recomendações não têm o caráter de julgamento propriamente dito, suscetível a atingir interesses jurídicos. Não se pode dizer, pois, que quanto a elas tenha havido a sucumbência do interessado, viabilizadora da interposição de recurso.

Ressalta-se, por fim, que a recomendação ora em apreço tem caráter colaborativo e não coercitivo, cabendo ao jurisdicionado avaliar a oportunidade e a conveniência de adotar a sugestão que lhe foi dirigida, razão pela qual não cabe recurso contra a recomendação expedida pelo TCU.

8. Em tendo caráter colaborativo, sendo mera recomendação, não coercitiva, de fato, não haveria que se falar em sucumbência, **embora a negativa de recebimento do erro material tenha remetido a questão para as vias recursais adequadas que, de fato, a princípio não existem.**

9. Entretanto, as tais vias recursais só existiram se **o fundo de direito** (ser ou não a proteção social dos militares de natureza previdenciária, o que muda completamente a lógica do trato da matéria) tivesse sido objeto de decisão nos autos, sendo a recomendação mera consequência. Ai sim haveria interesse recursal, pois o principal (o fundo de direito) teria sido exaurido, sendo a recomendação mero acessório. **Ocorre que, como demonstrado nos itens 2 a 4 acima, as coisas não se deram assim.**

10. E se fosse o caso de reconhecer que o fundo de direito havia sido objeto de debate, teríamos outro imbróglio. É que o tal fundo de direito está sendo debatido no TC 034.660/2014-3 (onde está encartada nossa manifestação sobre o tema). Em se admitindo isso, incorreríamos nos vícios processuais da litispendência, porquanto notoriamente o TC 034.660 é o continente, e esta centrada parte destes autos (a parte final da recomendação do item 9.4: “*e na legislação relativa aos militares*”) nela inserida. Anote-se, a litispendência é instituto que visa dar segurança jurídica, evitando anomalias do sistema, pois enquanto uma questão está sendo debatida em processo aberto para tal fim, não é aconselhável expedir entendimentos sobre o mesmo tema em diversos processos.

11. Pois bem, como se pode ver a peça 164, o Ministério da Defesa inseriu nos autos o que vem juntando no TC 034.660/2014-3, cujos elementos visam demonstrar a impossibilidade constitucional e fática de se realizar cálculos atuariais, de natureza previdenciária, sob a ótica do equilíbrio de longo prazo, déficits, etc., tentando buscar alternativas para atender a este Tribunal.

12. A peça 173 foi juntado ofício comunicando a decisão deste Tribunal ao Ministério da Defesa. Note-se, a forma da redação (mas não certamente sua intenção), encaminha cópia do Acórdão, fala em “conhecimento e adoção das medidas previstas no item 9.4” e informa que “o não cumprimento de determinação deste Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa”. De fato, se é recomendação não enseja a aplicação de multa, mas a forma como foi encaminhado pode dar abertura a outros entendimentos, embora equivocados, mas justificáveis diante da forma sui generis e especialíssima do nosso processo.

Com essas breves considerações, reafirmando a proposta desta Secretaria, mas centrados nos argumentos postos nos itens 7 a 10 desta manifestação, reiteramos a proposta, fundada naquelas premissas, propondo a sua incorporação nas razões de não conhecimento. Caso seja conhecido, que se faça com efeito suspensivo da parte final do item 9.4 do acórdão recorrido, com suspensão deste processo até o deslinde do TC 034.660/2014-3.

É o relatório.