

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 001.040/2017-0

Natureza: Pedido de reexame (Relatório de Levantamento).

Recorrente: Ministério da Defesa.

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

Representação legal: Erivelton Araújo Graciliano e outros.

**SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. SISTEMA
BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA.
APURAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA
DO DÉFICIT E DO FINANCIAMENTO DO
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.
RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
PEDIDO DE REEXAME.
CONHECIMENTO. LITISPENDÊNCIA.
RECOMENDAÇÃO INCOMPATÍVEL COM
A DECISÃO. PROVIMENTO. SUPRESSÃO
DA PARTE FINAL DA RECOMENDAÇÃO.**

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 198), com a qual se manifestou de acordo o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peças 199 e 200), a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa (peça 157) contra o Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário (peça 150), da relatoria do ministro José Múcio.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1 levantar o sigilo destes autos, exceto daquelas peças classificadas individualmente como sigilosas;

9.2 encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal e à Comissão Especial da Reforma da Previdência da Câmara dos Deputados (PEC 287-A/2016);

9.3 em face dos requerimentos que constam das peças 7 e 88 deste processo, enviar aos Deputados Federais Arnaldo Faria de Sá e Domingos Sávio cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam;

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;

9.5 determinar à Segecex que providencie, dentro da programação de fiscalizações do TCU, a realização dos seguintes trabalhos:

9.5.1 acompanhamento bienal da evolução dos números da previdência, para avaliação contínua das questões abordadas no presente levantamento;

9.5.2 auditoria com ênfase na gestão e governança da previdência, incluindo, entre outros aspectos, a verificação da aplicação das disponibilidades de caixa dos regimes previdenciários, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e da conformidade atuarial dos sistemas;

9.5.3 auditoria na concessão de aposentadorias rurais e de outros benefícios correlatos;

9.6 arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. 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.

2.1. Ao final dos trabalhos, a unidade técnica propôs (relatório, peça 153, p. 103):

a) levantar o sigilo deste relatório, dos seus anexos e peças (exceto aquelas classificadas individualmente como sigilosas);

b) encaminhar cópia deste relatório, do voto e do acórdão que vier a ser adotado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara de Deputados, à Comissão de Seguridade Social do Senado e à Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social do Senado Federal;

c) em face dos requerimentos que constam das peças 7 e 88 deste processo, enviar aos Deputados Federais Arnaldo Faria de Sá e Domingos Sávio cópia da deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal;

d) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

2.1. Durante os debates em sessão, o relator *a quo*, ministro Raimundo Carreiro, acolheu proposta do ministro Benjamin Zymler de recomendar ao Ministério da Fazenda que promova estudos com vistas a verificar a viabilidade de contabilizar, como despesa do RPPS, os gastos relativos aos afastamentos para tratamento de saúde, auxílio-natalidade, licença maternidade, auxílio-reclusão e outros de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990 e na legislação relativa aos militares.

2.2. Nesse sentido, este Tribunal, entre outras deliberações decidiu, mediante o Acórdão 1295/2017-Plenário:

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;

2.3. Em despacho à peça 155, a então SecexPrevidência apontou erro material no item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário, porquanto “tanto a parte dispositiva quanto a fundamentação não refletem exatamente a manifestação do Ministro Zymler”, que teria feito “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” (peça 155, p. 1, itens 4-5).

2.4. Assim, com base no Enunciado de Súmula 145, a SecexPrevidência propôs correção por inexatidão material do item 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”.

2.5. Contudo, o MPTCU entendeu não haver erro material a ser corrigido, “tendo em vista que a redação original do subitem 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário está consoante com o que foi lido [pelo relator *a quo*] e aprovado pelo Plenário”, e “qualquer alteração no conteúdo material do Acórdão 1295/2017-Plenário deve ocorrer por intermédio das vias recursais adequadas” (peça 156).

2.6. O Ministério da Defesa então apresentou o presente recurso (peça 157).

2.7. O exame preliminar de admissibilidade promovido por esta Unidade de Recursos concluiu pelo não conhecimento do recurso, por ausência de interesse recursal, tendo em vista que “a expedição de recomendações por parte do TCU não gera qualquer sucumbência aos seus jurisdicionados, ante seu caráter não impositivo” (cf. Acórdão 2.895/2009-Plenário, Acórdão 2112/2005-1ª Câmara; Acórdão 1.103/2008-2ª Câmara) e porque não é “suscetível a atingir interesses jurídicos”. Ademais, “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” (peça 160).

2.9. Esta Unidade voltou a se manifestar em favor do não conhecimento do recurso, tendo em vista que, “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”. De fato, “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”, porquanto “aí sim haveria interesse recursal, pois o principal (o fundo de direito) teria sido exaurido, sendo a recomendação mero acessório”. Além disso, o referido “fundo de direito está sendo debatido no TC 034.660/2014-3”, o que caracteriza litispendência”. Nesse sentido, a então Serur reiterou a proposta de não conhecimento do recurso, mas, “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” (peça 179).

2.10. Acolhendo a proposta alternativa da então Serur, mediante o Acórdão 1361/2018-Plenário (peça 184), este Tribunal decidiu:

- 9.1. conhecer do presente pedido de reexame interposto pelo Ministério da Defesa, em face do atendimento aos requisitos de admissão constantes do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do RITCU;
- 9.2. suspender a eficácia da parte final do subitem 9.4 do Acórdão 1.295/2017-TCU-Plenário, até apreciação de mérito do presente recurso;
- 9.3. determinar à Serur para que proceda à análise de mérito do presente pedido de reexame apenas após o trânsito em julgado do TC 034.660/2014-3;
- 9.4. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Fazenda.

2.11. Em despacho à peça 191, o relator *ad quem* autorizou o sobrestamento do julgamento do processo, conforme proposto pela Serur.

2.12. Conforme informação à peça 197, “o TC 034.660/2014-3 foi apreciado por meio do Acórdão 684/2022-TCU-Plenário”, de forma que “tem-se por transitado em julgado o Acórdão 684/2022-TCU-Plenário, devendo os presentes autos serem encaminhados à Serur, em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.361/2018- Plenário”.

2.13. Nesse sentido, a então SecexPrevidência informa que “o TC 034.660/2014-3 foi apreciado por meio do Acórdão 684/2022-TCU-Plenário”, tendo-se “por transitado em julgado o Acórdão 684/2022-TCU-Plenário, devendo os presentes autos serem encaminhados à Serur, em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 1.361/2018- Plenário”.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 160 concluiu por não conhecer do recurso, por ausência de interesse recursal.

3.1. À peça 179 esta Unidade emitiu nova manifestação, reiterando a proposta de não conhecimento do recurso, mas propondo que, caso conhecido o recurso, que se o fizesse com efeito

suspensivo da parte final do item 9.4 do acórdão recorrido, com suspensão do processo até o deslinde do TC 034.660/2014-3.

3.2. Mediante o Acórdão 1361/2018-Plenário (peça 184), este Tribunal decidiu “determinar à Serur para que proceda à análise de mérito do presente pedido de reexame apenas após o trânsito em julgado do TC 034.660/2014-3”.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar se após a prolação do Acórdão 684/2022-Plenário subsiste fundamento para a manutenção da recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário.

5. Supressão da determinação em relação aos militares

5.1. O Ministério da Defesa, ora recorrente, busca essencialmente a supressão da mencionada recomendação em relação aos militares, alegando para tanto que:

a) houve a compreensão indevida de que as despesas relativas aos militares têm natureza previdenciária e seriam do RPPS, o que é inadmissível do ponto de vista constitucional; (peça 157, p. 4)

b) a matéria está sendo objeto de debate específico no TC 034.660/2014-3, o que denota litispendência, cujo efeito é necessariamente tornar sem efeito a recomendação; (peça 157, p. 4)

c) a recomendação em questão assumiu que encargos financeiros da União com os militares inativos e seus pensionistas têm natureza previdenciária, o que torna cabível o presente pedido de reexame; (peça 157, p. 4-5)

d) apesar de o Ministério da Defesa não ser o responsável no presente relatório de levantamento, a recomendação afeta diretamente os interesses e competências da pasta; (peça 157, p. 5)

e) 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; (peça 157, p. 5)

f) são raras as similaridades entre o militar e o servidor público; (peça 157, p. 10)

g) 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; (peça 157, p. 10)

h) 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. (peça 157, p. 18)

Análise

5.2. Inicialmente, em relação ao cabimento do recurso, reafirme-se o que já aduzido por esta Unidade de Recursos no sentido de que “a expedição de recomendações por parte do TCU não gera qualquer sucumbência aos seus jurisdicionados, ante seu caráter não impositivo” (cf. Acórdão 2.895/2009-Plenário, Acórdão 2112/2005-1ª Câmara; Acórdão 1.103/2008-2ª Câmara) e porque não é “suscetível a atingir interesses jurídicos”. Ademais, “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” (peça 160). Além disso, “em tendo caráter colaborativo, sendo mera recomendação, não coercitiva, de fato, não haveria que se falar em sucumbência” (peça 179).

5.3. Com efeito, “as recomendações expedidas pelo TCU têm caráter informativo, colaborativo e não coercitivo, não impõem qualquer sucumbência aos seus destinatários, razão por que inexistente interesse recursal em desconstituí-las” (Acórdão 8528/2017-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas). De fato, “as recomendações exaradas pelo TCU não são cogentes, sua implementação depende da avaliação discricionária dos gestores quanto a conveniência, oportunidade, operacionalidade, disponibilidade de recursos financeiros e humanos, entre outras condicionantes, pois constituem um meio adotado pelo Tribunal para colaborar com o aperfeiçoamento da gestão pública. No entanto, eventual oposição em atendê-las deve ser devidamente motivada pelos gestores” (Acórdão 1352/2022-Plenário, relator: Vital do Rêgo). Assim, “em regra, as recomendações expedidas pelo TCU não geram sucumbência à parte e não ensejam pretensão recursal. Contudo, a aplicabilidade

desse entendimento deve ser analisada em cada caso concreto” (Acórdão 1249/2020-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas).

5.4. E no caso concreto não há qualquer elemento que denote que a recomendação em questão tenha gerado qualquer sucumbência ou prejuízo ao Ministério da Defesa, pois além de se tratar de recomendação, é direcionado ao Ministério da Fazenda, para estudar a viabilidade de se proceder de determinada maneira. A rigor, os próprios termos em que foi expedida a recomendação já aconselharia que o debate não se desse nem em âmbito recursal, nem no âmbito deste Tribunal, pois a discussão que o Ministério da Defesa busca instaurar no presente recurso poderia se dar com mais propriedade no âmbito do estudo previsto na recomendação, circunstância que milita em favor da proposta originária desta Unidade no sentido de não conhecer do recurso.

5.5. Ante o exposto, considerando a ausência de sucumbência do ministério recorrente, o recurso não deve ser conhecido.

*

5.6. No mérito, o ponto central da discussão é a possibilidade de se contabilizar os gastos relativos aos militares como despesa do RPPS. O Ministério da Defesa argumenta que os gastos com militares não possuem natureza previdenciária, o que levaria à supressão da recomendação.

5.7. A apreciação do mérito do presente recurso estava pendente da apreciação do trânsito em julgado da matéria discutida no TC 034.660/2014-3, que foi decidida mediante o Acórdão 684/2022-Plenário.

5.8. No voto condutor do Acórdão 684/2022-Plenário, relator: Raimundo Carreiro (TC 034.660/2014-3) reproduziu-se declaração de voto do relator quando da prolação do Acórdão 1515/2021-Plenário (TC 014.922/2021-5 – Contas do Presidente da República), em que aduz 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”, com as “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”, sendo que “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”, e “passou claramente a vedar a existência de um regime previdenciário próprio dos militares” (TC 034.660/2014-3, peça 164, p. 6-7, itens 7-9 e 12).

5.9. Na mesma declaração de voto consta que a Lei 13.954/2019 acrescentou o artigo 53-A à Lei 6880/1980 – que dispõe sobre o Estatuto dos Militares –, o qual deixa claro que “a remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional” (TC 034.660/2014-3, peça 164, p. 7, itens 13). Na exposição de motivos do projeto de lei que deu origem à mencionada lei fica claro que a atualização da lei visava caracterizar o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas “como um instituto distinto do Regime de Previdência Social, por levar em consideração as peculiaridades da profissão militar” (TC 034.660/2014-3, peça 164, p. 7, itens 13-14). E no Relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que emitiu parecer sobre o referido projeto de lei, demonstrou-se “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” (TC 034.660/2014-3, peça 164, p. 8, item 15). Tudo isso revela “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” (TC 034.660/2014-3, peça 164, p. 9, item 17). (g.n.)

5.10. Nesse sentido, ainda segundo a declaração de voto (TC 034.660/2014-3, peça 164, p. 9):

18. De conseguinte, cumpre 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. (g.n.)

5.11. No curso dos debates que antecederam a prolação do Acórdão 684/2022-Plenário, a discussão se centrou em dois pontos: i) natureza dos gastos com inativos militares e seus pensionistas (se possui natureza previdenciária ou não); ii) natureza do controle a ser exercido sobre tais gastos.

5.12. Da manifestação acima, é possível extrair duas conclusões do relator, ministro Raimundo Carreiro: a) os gastos com inativos militares e seus pensionistas não possui natureza previdenciária; b) tais gastos não se sujeitam ao controle atuarial aplicável aos sistemas previdenciários.

5.13. O primeiro revisor, ministro Aroldo Cedraz, acolheu na essência as manifestações da unidade técnica e do MPTCU (TC 034.660/2014-3, peça 163, p. 1):

5. Por concordar com a interpretação da unidade instrutiva, reproduzo trecho de suas conclusões, as quais já incorporaram a essência dos aperfeiçoamentos sugeridos pelo *Parquet*:

“56. Os encargos financeiros com militares das Forças Armadas, a saber, despesas com militares inativos, pensões e pensões especiais, configuram um regime previdenciário administrativo. A manutenção dessas despesas não está sob responsabilidade de um fundo que deve objetivar equilíbrio financeiro e atuarial, nos moldes do RPPS dos servidores civis da União, e não está sujeita diretamente aos conceitos e ditames da Lei 9.717/1998, que versa sobre a organização e funcionamento dos RPPS da União e dos demais entes federativos, nem às normas infralegais que regulamentam essa lei.

57. Mesmo assim, seus benefícios, concedidos em função de idade avançada (para as atividades militares), tempo de serviço, morte ou invalidez, são típicos de regimes previdenciários, sendo que a própria Constituição se refere à inatividade como “aposentadoria” – § 10 do art. 37 da CF/88. O tempo de serviço militar é contado como tempo de serviço nos outros regimes previdenciários, evidenciando a complementariedade desse sistema. As recentes mudanças promovidas pela EC 103/2019 e pela Lei 13.954/2019, inclusive, acentuaram a necessidade de compensação financeira entre esses regimes e o sistema de proteção social dos militares.

58. Tudo isso aponta para a classificação das pensões e inatividades militares como um regime previdenciário administrativo – ou regime previdenciário não-contributivo, como defende o MPTCU –, sujeito às mesmas regras de transparência e publicidade dos demais regimes, estabelecidas na LRF.

59. Mesmo na hipótese de não se reconhecer as despesas com pensões militares, pensões especiais e inatividade de militares como pertencentes ao gênero “despesa previdenciária”, ainda haveria a necessidade de publicação dos demonstrativos atuariais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a natureza atuarial dessas despesas, que as enquadram no disposto no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea ‘b’ da LRF, e em atendimento ao princípio da transparência e às normas de contabilidade internacional.

60. Cabe destacar que a publicação de tais demonstrativos não traz prejuízo para os beneficiários e demais integrantes do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas, ao mesmo tempo em que permite aos legisladores, aos gestores públicos e à própria sociedade uma visão adequada sobre os impactos de longo prazo dessa importante política pública.”

6. De fato, com as vênias de estilo à posição apresentada pelo então relator da matéria, Ministro Raimundo Carreiro, concordo com as conclusões da unidade instrutiva e do *Parquet* que apontam que o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas - SPSMFA apresenta características de um sistema previdenciário administrativo, cujas despesas estão a cargo da União, mas que se reveste das regras de transparência de regime próprio estipuladas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. Nesse ponto, cabe salientar que a Lei 13.954/2019 define o SPSMFA como conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência.

8. Isso deixa claro que a manutenção das despesas de inatividade dos militares não está sob responsabilidade de um fundo que deve objetivar equilíbrio financeiro e atuarial, nos moldes do RPPS dos servidores civis da União, e não está sujeita diretamente aos conceitos e ditames da Lei 9.717/1998, sendo regido por arcabouço normativo próprio. (g.n.)

5.14. Ainda segundo consignado no voto revisor, “embora não se confunda com os regimes previdenciários próprios ou com o regime geral, (...) a finalidade principal do SPSMFA e dos regimes previdenciários é similar”, o que leva a se “manter o acompanhamento [do SPSMFA], utilizando parâmetros similares aos adotados na fiscalização dos demais regimes previdenciários” (TC 034.660/2014-3, peça 163, p. 4-5, itens 15-17).

5.15. Então, segundo o ministro Aroldo Cedraz: a) os gastos com inativos militares e seus pensionistas possuem natureza previdenciária; b) ainda que não o tivessem, haveria necessidade de publicação dos demonstrativos atuariais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.16. O segundo revisor, ministro Walton Rodrigues, promoveu uma espécie de síntese entre as diversas posições, aduzindo (TC 034.660/2014-3, peça 162, 1):

Os Ministros Jorge de Oliveira, Bruno Dantas, Antônio Anastasia, Augusto Sherman e Benjamin Zymler mostraram o respeitável entendimento de que, por expressa vontade do legislador constituinte derivado, tais verbas adquiriram o perfil diverso, de Encargos Financeiros da União, cuja regência ocorre em tom dispar das verbas formal e materialmente previdenciárias, inerentes às aposentadorias e pensões dos demais funcionários públicos.

5.17. Mas segundo o ministro tais encargos constituem “verbas com a natureza formal, peculiar, de Encargos Financeiros da União, mas, materialmente, verbas previdenciárias, por constituírem benefícios pós-emprego, exatamente como são doutrinariamente tratadas em todo o mundo civilizado”. Adere assim “à tese de que, formalmente, a partir da vontade do legislador, já não se tratam tais Encargos Financeiros da União de verbas formalmente previdenciárias” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 1). Segundo o ministro: “Embora considere que gastos públicos com reformas e pensões militares ostentam inequívoca natureza previdenciária, mesmo denominados de forma diversa, rendo-me ao entendimento de que o Congresso Nacional houve por bem dar-lhes diverso estatuto legal, afirmando tratar-se de EFU” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 4). E conclui: “as especificidades inerentes à carreira militar, estatuídas no art. 142 da CF/88 e em diversas normas infraconstitucionais, não autorizam, absolutamente, o enquadramento da despesa dos inativos militares e seus pensionistas, mesmo após a EC 103/2019 e a Lei 13.954/2019, como de natureza não materialmente previdenciária, mas, simplesmente, em caráter formal, como Encargos Financeiros da União” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 12).

5.18. Assim, quanto ao primeiro ponto em debate (natureza jurídica), o ministro conclui que as despesas com inativos militares e seus pensionistas possuem natureza materialmente previdenciária, mas formalmente constituem Encargos Financeiros da União.

5.19. Quanto ao segundo ponto (forma de controle), o ministro revisor divergiu do relator, aduzindo haver a “necessidade de realização, nas despesas militares, de estudos atuariais completos, acerca de quanto custam, para as futuras gerações, as reformas e pensões hoje concedidas no estamento militar” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 1), porquanto “a natureza atuarial das despesas com militares inativos e pensões continuam presentes, sem sofrer alterações, mesmo após o advento da EC 103/2019 e da Lei 13.954/2019, dispositivos que, ontologicamente, em nada alteraram os institutos existentes” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 4). Assim, “o acompanhamento atuarial dos Encargos Financeiros da União para com militares inativos e seus pensionistas, por conta da subjacente natureza previdenciária, enquadra-se no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000, devendo ser realizadas avaliações atuariais e disponibilizadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 12).

5.20. Ante essas considerações, este Tribunal decidiu mediante o Acórdão 684/2022-Plenário:

9.1. fixar o entendimento de que, em virtude da alteração do § 20, *in fine*, do art. 40 da Constituição Federal, introduzida pela Emenda Constitucional 103/2019, das modificações da Lei 6.880/1980, promovidas pela Lei 13.954/2019, em consonância com a exposição de motivos que fundamentou a referida alteração legislativa, o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) enquadra-se como programa estatal de natureza atuarial, mas não é formalmente regime previdenciário, nos termos do § 20, *in fine*, do art. 40 da Constituição Federal;

9.2 deixar assente que os encargos do Tesouro Nacional com o SPSMFA, por possuírem natureza atuarial, enquadram-se no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea ‘b’, da Lei Complementar 101/2000 e, conseqüentemente, devem atender aos princípios que norteiam o planejamento orçamentário de longo

prazo e a gestão fiscal responsável, o que lhes impõe a necessária explicitação em demonstrativos que reflitam as projeções dos gastos à luz da utilização das melhores técnicas atuariais e de premissas biométricas e financeiras, sobre os fluxos de pagamento aos inativos e aos seus pensionistas;

9.3. alterar a redação do item 9.3.2 do Acórdão 2059/2012 – Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.3.2. discrimine, relativamente aos compromissos financeiros da União decorrentes do SPSMFA, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea ‘b’, da Lei Complementar 101/2000:

9.3.2.1. o resultado atuarial decorrente do cotejo das contribuições e gastos com inativos e pensões militares;

9.3.2.2. o total de gastos com militares em inatividade;”

9.4. alterar a redação da determinação constante do item 9.4.2 do Acórdão 2.059/2012 – Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.4.2 publicar, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), um demonstrativo específico das receitas e despesas referentes ao regime próprio dos servidores públicos civis e outro demonstrativo dos fluxos associados ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, tendo em vista o que estabelece o art. 40, § 20, c/c art. 142, § 3º, inciso X, da Constituição Federal, e o arts. 4º, § 2º, inciso IV, alínea ‘b’ da Lei Complementar 101/2000;”

9.5. alterar o item 9.18 do Acórdão 2.059/2012 – Plenário, de maneira que, onde se lê:

“9.18 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previdência Social no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000”,

leia-se:

“9.18 dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e à Presidência do Congresso Nacional a respeito da necessidade de incluir as avaliações atuariais concernentes aos servidores civis e militares da União e ao Regime Geral de Previdência Social no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/2000”;

9.6. Converter o item 9.5 do Acórdão 2.059/2012-Plenário, referente à inclusão da projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), em recomendação de mesmo teor, devido à ausência de previsão legal;

9.7. Cientificar a Secretaria-Geral e a Secretaria de Organização Institucional, ambas do Ministério da Defesa, de que:

9.7.1. no que se refere à elaboração dos planos de ação mencionados no item 9.7 do Acórdão 2.314/2015 – Plenário, o Ministério da Defesa será, perante este Tribunal, considerado responsável exclusivamente pelo cumprimento das diretrizes que lhes foram diretamente direcionadas;

9.7.2. quanto aos cálculos produzidos no “Estudo acerca do horizonte de projeção das despesas com militares inativos das Forças Armadas” (peça 138), por conta do método de projeção com “população aberta” ou “grupo aberto” – isto é, por estimar novos entrantes na carreira militar –, provê a magnitude geral (*general directional magnitude*) daqueles gastos, mas não o passivo atuarial;

9.8. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal para que:

9.8.1. nas futuras ações de controle promovidas por suas unidades, com enfoque no SPSMFA, especialmente nas auditorias para subsidiar o parecer prévio das contas do Presidente da República, sejam efetuadas as respectivas análises de forma segregada da gestão previdenciária da União, em processos distintos daqueles alusivos ao RPPS e RGPS, considerando, apesar da natureza atuarial, o caráter não previdenciário dos encargos do Tesouro Nacional com o custeio dos militares inativos e respectivos pensionistas;

9.8.2. apense os presentes autos ao TC 015.529/2010-0, em cumprimento ao item 9.10 do Acórdão 2.314/2015-Plenário;

9.8.3. ato contínuo, instaure novo processo de monitoramento relativo a todos os itens do Acórdão 2.059/2012-Plenário ainda não cumpridos;

9.8.4. adapte e aplique as ferramentas atualmente existentes para o acompanhamento dos benefícios previdenciários aos Encargos Financeiros da União com os militares inativos e pensionistas (EFM), bem

como aos benefícios oriundos do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Federais (RPPS), de forma a possibilitar o acompanhamento contínuo dessas despesas;

9.9. dar ciência do teor desta deliberação aos seguintes órgãos, Secretaria Especial de Fazenda, à Secretaria Especial da Previdência e Trabalho, à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori), ao Ministro da Defesa (MD), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e à Casa Civil da Presidência da República.

*

5.21. O ponto em discussão neste recurso é a repercussão do entendimento fixado por este Tribunal no Acórdão 684/2022-Plenário no item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário, que vislumbrou a possibilidade de que gastos de natureza previdenciária com militares sejam contabilizados como despesa do RPPS.

5.22. Como o item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário decorreu de sugestão em plenário, e não de uma análise mais detida da unidade técnica, ela carece de uma maior justificação, tendo havido inclusive a compreensão da unidade técnica de que teria havido erro material na prolação dessa recomendação, tendo em vista suposta divergência entre a sugestão oral do ministro Benjamin Zymler e o consignado no acórdão (peça 155). Contudo, uma vez que, seguindo o entendimento do MPTCU (peça 156), não foi essa a compreensão deste Tribunal, cabe analisar a compatibilidade do item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário com as disposições do Acórdão 684/2022-Plenário, no aguardo do qual o julgamento do recurso estava até agora sobrestado.

5.23. Assim, para o deslinde do presente recurso, importa o primeiro ponto do debate, isto é, a natureza jurídica dos gastos com os inativos militares e seus pensionistas, o que se decidiu no item 9.1 do Acórdão 684/2022-Plenário no sentido de se fixar o entendimento de que “o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) enquadra-se como programa estatal de natureza atuarial, mas não é formalmente regime previdenciário”.

5.24. E no tocante especificamente ao enquadramento dos gastos com militares como RPPS, o revisor, ministro Walton Rodrigues, consignou em seu voto que, “há muito, era apresentado pelo Tribunal, em seus relatórios, o entendimento de que os militares não se enquadram no Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS). Por isso, o tratamento sempre foi o de classificar esses gastos como EFM [encargos financeiros da União com militares] (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 8).

5.25. Essa foi uma das razões que levou este Tribunal a decidir, no item 9.8.1 do Acórdão 684/2022-Plenário, que nas ações de controle relativas ao SPSMFA, “sejam efetuadas as respectivas análises de forma segregada da gestão previdenciária da União, em processos distintos daqueles alusivos ao RPPS e RGPS, considerando, apesar da natureza atuarial, o caráter não previdenciário dos encargos do Tesouro Nacional com o custeio dos militares inativos e respectivos pensionistas”. (g.n.)

5.26. Essa determinação para que a análise do SPSMFA seja feita de forma segregada da gestão previdenciária da União (RPPS e RGPS) contraria a possibilidade vislumbrada no item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário de que os gastos de natureza previdenciária dos militares sejam contabilizados como despesa do RPPS.

5.27. No mesmo sentido, conforme ressaltado no voto revisor do ministro Walton Rodrigues, o artigo 12 da EC 103/2019 “determinou a instituição, por parte da União, de sistema integrado de dados relativos às despesas do RGPS, dos RPPS, das ‘remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares’, dentre outras” (TC 034.660/2014-3, peça 162, p. 11-12). Esse reconhecimento de que se trata de três tipos diferentes de despesas também contraria a possibilidade de contabilização dos gastos com militares como RPPS.

5.28. Por fim, no item 9.8.4 do Acórdão 684/2022-Plenário, este Tribunal reforçou o entendimento de que o acompanhamento do EFM e do RPPS devem ser feitos separadamente, o que também se mostra incompatível com a possibilidade de que sejam eles contabilizados de forma conjunta.

5.29. Em suma, não obstante a possibilidade vislumbrada no item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário de que os gastos de natureza previdenciária dos militares sejam contabilizados como despesa do RPPS, as disposições do Acórdão 684/2022-Plenário se mostram incompatíveis com

essa possibilidade, o leva ao acolhimento das alegações recursais, para provimento do recurso e consequente supressão da recomendação combatida em relação aos servidores militares.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, 33 e 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, para suprimir a menção aos militares no item 9.4 do Acórdão 1295/2017-Plenário, passando 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 de natureza previdenciária previstos na Lei 8.112/1990;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e demais interessados.

É o Relatório.