

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO ANTONIO ANASTASIA,
RELATOR DO PROCESSO TC 036.695-2019-0**

**EGRÉGIOS MINISTROS DA CORTE DE CONTAS
NOBRE RELATOR**

O **Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (SINDILEGIS)** vem, respeitosamente, nos termos regimentais, requerer a juntada dos presentes

MEMORIAIS

Com o intuito de contribuir com a questão em debate nestes autos, qual seja, a inclusão do tempo e das remunerações que deram base a contribuições ao regime de previdência dos militares no cálculo do benefício especial (BE) do regime de previdência pública complementar (RPC) dos servidores públicos federais, administrado, em cada Poder, pela respectiva Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp).

1. BREVE INTRODUÇÃO

A matéria em tela apresenta **relevância geral** para a Administração Pública Federal e os servidores efetivos da União, por envolver interesses de todos os servidores civis efetivos egressos das carreiras militares, seja das Forças Armadas, seja das Forças Auxiliares.

O debate em tela decorre de suposta **lacuna** do texto da Lei nº 12.618/2012, que **não deixa claro** se as remunerações que deram base às contribuições previdenciárias militares devem ser incluídas no cálculo do BE nem, tampouco, veda essa inclusão. Assim, é preciso analisar sistematicamente as regras constitucionais e legais vigentes, para se resolver a questão, eis que o texto legal pode, eventualmente, apresentar

lacunas (que, frise-se, nem mesmo é o caso, como se verá), **mas nunca o Direito como um todo.**

Insta lembrar alguns **conceitos básicos** do RPC. Trata-se do regime previdenciário complementar dos servidores públicos federais, previsto nos §§ 14 a 16 ao art. 40 da Constituição Federal (CF), inseridos pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998 e hoje com a redação dada pela EC nº 103/2019, e regulamentado no nível legal pela Lei nº 12.618/2012, recentemente atualizada pela Lei nº 14.463/2022, em busca do equilíbrio atuarial do sistema.

Vale lembrar que, até a primeira Reforma da Previdência, feita pela EC nº 20/1998, a contribuição social do servidor público civil não tinha caráter contributivo, tanto é que, para efeito de aposentadoria, computava-se apenas o tempo **de serviço** prestado. Como consequência, até esse período, o conceito de contribuição efetiva do servidor confundia-se com o **simples exercício** do cargo, tanto é que o art. 4º dessa EC, até hoje, determina que **o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria será contado como tempo de contribuição.**

Segundo a Lei nº 12.618/2012, o servidor antigo que opte pelo RPC tem direito a receber proventos de aposentadoria correspondentes a soma das seguintes parcelas: **1)** valor equivalente ao teto do Regime Geral de Previdência Social (**RGPS**); **2)** valor denominado de benefício especial (**BE**), caso seja servidor com tempo de contribuição anterior à sua migração para o regime da Funpresp, ou seja, que colaborou com o Governo para o alcance do equilíbrio atuarial do sistema (e, ao migrar, ele abre mão da aposentadoria integral e paritária, a que, em princípio, teria direito); e **3)** montante pago a título de previdência complementar pela **Funpresp**, caso haja a adesão do servidor ao plano dessa entidade, mediante contribuição mensal. Em resumo:

Aposentadoria = RGPS + BE + Funpresp

O **BE**, portanto, é uma compensação aos servidores antigos que ganham mais que o teto do RGPS e aderem à Funpresp, tendo em vista que seu período contributivo antes da adesão conta com remunerações, em média, maiores que esse teto. Não fosse tal mecanismo, haveria o **enriquecimento ilícito do Estado**, ao não conceder essa contrapartida sobre parcela excedente ao teto do RGPS, a qual faria parte da aposentadoria do pelo RPPS, mas que, devido à opção pelo RPC, deixará de ser paga.

O **BE**, detalhado no art. 3º da Lei nº 12.618/2012, é calculado pela diferença positiva entre a média aritmética (**M**) das maiores remunerações anteriores à adesão ao RPC (atualizadas pelo IPCA) desde julho de 1994 ou do início do período contributivo, se posterior, e o teto do RGPS (**RGPS**), multiplicada por um fator de conversão (**FC**) consistente na razão entre o número de meses do período contributivo antes da adesão (tempo de contribuição – **Tc**) e o número de meses exigido para a

aposentadoria (tempo total para aposentadoria – **Tt**). Esse fator é aplicado porque, em regra¹, no momento da migração, o servidor ainda não terá completado o tempo necessário para a aposentadoria. Eis a fórmula:

$$BE = (M - RGPS) \times (Tc / Tt)$$

Nota-se, assim, desde logo, que o **BE** possui duas naturezas: um **caráter compensatório** (compensar o servidor pelo que ele perdeu ao limitar o valor da aposentadoria a que teria direito no RPPS ao teto do RGPS); e um **cincho previdenciário**, já que se trata de uma diferença entre dois valores de aposentadoria: a que ele receberia se se aposentasse pelo RPPS (potencialmente falando) e a que é paga pelo RGPS, ajustada essa diferença então pelo fator de conversão.

O cálculo de **M** considera todas as remunerações anteriores (100%), caso o termo de opção pela adesão ao RPC tenha sido firmado a partir de 01/12/2022, ou apenas as 80% maiores, se esse termo tiver sido firmado até 30/11/2022.

O fator **Tt** pode ser de **520** meses (40 anos²) para ambos os sexos, caso o termo de opção tenha sido firmado a partir de 01/12/2022, ou então de **455** (35 anos) para homens e **390** (30 anos) para mulheres, se esse termo tiver sido firmado até 30/11/2022. Professores de educação infantil e do ensino fundamental de ambos os sexos possuem redução de 65 meses (5 anos) no valor do **Tt**.

2. QUESTÃO EM ANÁLISE

Discute-se nos presentes autos se o cálculo do **BE** deve incluir as remunerações recebidas durante o eventual tempo em que o servidor tenha sido **militar**, tendo em vista o entendimento atual de vários órgãos da Administração Pública, notadamente da Advocacia-Geral da União (AGU), de que tal inclusão **não** deve ser feita.

Cite-se, por exemplo, o Parecer da AGU nº JL-03, de 18 de maio de 2020³, que adotou o entendimento contido no Despacho nº 00043/2020/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União, de que o cálculo do BE **não** deve considerar as contribuições recolhidas para o regime de previdência dos militares.

Tal parecer foi aprovado pelo Presidente da República, nos termos do art. 40, § 1º, da Lei Complementar (LC) nº 73/1993, tendo, por isso, **força vinculante** para

¹ Se, no momento da adesão ao RPC, o servidor **já tiver** o tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria, o fator de conversão será **igual a 1** (art. 3º, § 3º, Lei nº 12.618/2012), ou seja, não alterará a diferença M – RGPS.

² Cada ano é considerado com 13 meses, em função da gratificação natalina (décimo terceiro).

³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-JL-03-2020.htm. Acesso em 10 de março de 2024.

toda a Administração Federal. Tal vinculação é limitada ao **Poder Executivo**, em função do princípio da **separação de Poderes** (art. 2º, CF), mas o teor do parecer tem influenciado a tomada de decisão em órgãos de outros Poderes, a exemplo do Conselho da Justiça Federal (CJF), que editou a Resolução nº 490, de 28 de junho de 2018⁴, cujo art. 6º, § 3º, prevê, de forma semelhante, que o tempo de serviço militar e as contribuições pagas ao regime previdenciário militar **não** devem ser consideradas na apuração do BE.

Naturalmente, os pareceres e atos administrativos do Executivo ou de outros órgãos **não vinculam a colenda Corte de Contas** que possui **independência constitucional** para decidir sobre a correta aplicação do Direito no presente caso.

Pois bem. Antes de **rebater** os argumentos da AGU, vejamos os **fundamentos** de seu posicionamento institucional.

Argumenta a AGU que, após a EC nº 18/1998, os militares **deixaram de integrar** a categoria dos servidores públicos, sendo que a diferenciação também seria notada no âmbito infraconstitucional, em que os servidores civis da União são regidos pela Lei nº 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público Civil Federal) e os militares, pela Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares). Além disso, relembra que o regramento previdenciário dos servidores civis está, basicamente, no art. 40 da Lei Magna, enquanto o dos militares consta apenas da legislação **infraconstitucional**, nos termos do art. 42, § 1º (militares estaduais e distritais), e do art. 142, § 3º, X (militares federais), ambos da CF. Segundo a AGU, essa **distinção** de estatutos interferiria em todos os âmbitos das relações estatutárias, inclusive quanto aos regimes de previdência.

Alega ainda o órgão de consultoria jurídica do Executivo que, independentemente da época de ingresso do ex-militar no serviço público civil federal, não haveria **disposição legal** determinando que as contribuições militares devem ser revertidas ao regime previdenciário do cargo civil. Por isso, declara que as contribuições ao regime militar **não poderiam repercutir** no cálculo do BE de ex-militar que, tendo assumido cargo efetivo civil, exerceu posteriormente a opção constitucional de migração para o RPC.

Aduz que, para o regime militar, não seriam recolhidas contribuições previdenciárias, mas contribuições para **pensões militares**, e que a expressão “*serviço público*” deveria ser interpretada **restritivamente** para efeito de regra de transição de regimes previdenciários.

Afirma que, para o cálculo do **BE**, não poderiam ser consideradas as contribuições ao regime de previdência dos militares, porque o § 1º do art. 3º da Lei nº 12.618/2012 menciona textualmente apenas as contribuições destinadas ao RPPS de que trata o **art. 40 da CF** e, segundo o órgão, não haveria possibilidade de **interpretação ampliativa ou extensiva** da norma.

⁴ Disponível em <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20490-2018.pdf>. Acesso em 11 de março de 2024.



Por outro lado, **admite** a AGU que a intenção do BE é **compensar o servidor pelo recolhimento a maior de contribuições** no passado (natureza compensatória do BE) e assevera que tal compensação e a utilização do tempo de contribuição pretérito a outro regime, para fins de aposentadoria, nem mesmo exige manifestação expressa do servidor, pois a própria Lei nº 12.618/2012, em seu art. 3º, § 1º, já menciona o **direito à compensação** financeira previsto no **art. 201, § 9º**, da Carta Magna, o qual **assegura** a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o RGPS e os diversos RPPS, **e destes entre si**, observada a compensação financeira, de acordo com critérios estabelecidos em lei.

3. RAZÕES PARA A INCLUSÃO DO TEMPO MILITAR NO BE

Excelências, o entendimento da AGU acima mencionado, o qual, como visto, infelizmente, tem sido adotado também por outros órgãos públicos, parece-nos, **data vênia, equivocado** e mesmo **inconstitucional**, pelas diversas razões a seguir apontadas.

3.1. EQUÍVOCO da Visão de que o BE se Destinaria a Compensar Contribuições Anteriores

Os argumentos da AGU focam exclusivamente a natureza das contribuições militares e a suposta inexistência de determinação legal para compensação financeira entre os regimes. Todavia, apesar de constituir tema relacionado ao custeio, importante para o equilíbrio atuarial, isso **nada tem a ver** com a verdadeira finalidade do BE.

Conforme visto, o objetivo compensatório do BE se relaciona ao montante que o servidor perde ao limitar a aposentadoria a que teria direito pelo RPPS ao teto do RGPS (diferença M – RGPS). Trata-se de uma diferença entre benefícios de aposentadoria, **independentemente da origem do custeio**.

A razão para a confusão possivelmente decorre de uma interpretação meramente literal do § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, no sentido de que o BE seria calculado com base nas contribuições recolhidas. Entretanto, na fórmula do BE, nota-se que **nenhum componente refere-se a contribuições sociais efetivamente pagas**. O BE considera as remunerações recebidas, conforme, aliás, explicita o § 2º do mesmo artigo.

Ademais, a metodologia de cálculo das aposentadorias no RPPS após a EC nº 41/2003 e no RPC são idênticas **por expressa previsão da Lei nº 12.618/2012**, cujo art. 3º, *caput*, **determina** que o cálculo da aposentadoria do servidor **observe a Lei nº 10.887/2004**.

Tal Lei, por sua vez, determina que, no cálculo da aposentadoria dos servidores que não possuem integralidade, será considerada a média das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor **aos regimes de previdência a que esteve vinculado** (art. 1º, *caput*). E vai além, ao dizer que a base de

cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências em que eventualmente **não tiver havido contribuição para regime próprio** (art. 1º, § 2º).

Nota-se, assim, que, por expressa remissão legal, as parcelas a que o servidor tem direito a receber na inatividade, seja o montante do teto do RGPS, seja o BE, que se destina a compensar o que o servidor contribuiu **para receber a aposentadoria**, devem ser calculadas com a inclusão das contribuições feitas a **quaisquer** dos regimes a que o servidor esteve vinculado durante sua vida, e **mesmo com base apenas nas remunerações** que recebeu, caso se entenda que não houve contribuição em algum período.

Isso demonstra que considerar questões relacionadas ao custeio do sistema como condição para a concessão do BE é indevida, notadamente quando a discussão aborda o Sistema de Proteção Social do Militar (SPSM), considerando que o servidor **já migrou para o RPPS** e é com relação à aposentadoria que ele passa a ter direito **nesse regime** que se deve analisar o cômputo do BE.

Por fim, lembre-se que é pacífico na jurisprudência, inclusive na do TCU, que o servidor público civil ex-militar **tem direito a computar** em sua aposentadoria pelo RPPS o tempo de serviço militar, dada a **contagem recíproca** e a **compensação financeira** entre os respectivos regimes (SPSM e RPPS). Essa lógica não muda para as parcelas que ele tem direito a receber na inatividade após sua migração para o RPC.

3.2. Redução Potencial da Despesa Pública

Uma das preocupações daqueles que, em princípio, entendem não ser cabível a inclusão das remunerações militares e do tempo de serviço militar no cálculo do BE é o possível aumento da despesa pública.

Ocorre que, matematica e atuarialmente, essa tese não é sustentável, pois a migração do servidor público civil ex-militar para o RPC, mesmo com a inclusão do período de caserna no BE, tende a **reduzir os gastos** do ente público no futuro (por ocasião da aposentação do servidor). Isso porque o Governo **deixará de pagar** aposentadorias **integrais** para pagar apenas valores menores, relativos ao BE, que, como visto, serão quase sempre ajustados por fatores de conversão **inferiores a 1**.

Tampouco há que se falar em insuficiência da arrecadação, pois a responsabilidade do Estado com a aposentadoria do servidor estará limitada ao teto do RGPS e, se eventualmente houver desequilíbrio atuarial, a correção será feita por reajuste na alíquota de contribuição, e não negando, mediante atos **infralegais**, direitos adquiridos de servidores.

Servidores, aliás, que, de acordo com o regramento vigente, fizeram sua opção de **boa-fé** e em caráter **irrevogável e irretratável** (art. 3º, § 8º, Lei nº 12.618/2012),

entendendo que o BE consideraria o que contribuíram durante o serviço militar, sendo agora **surpreendidos** por significativa redução no valor projetado de sua aposentadoria, por posteriores atos meramente **administrativos**, como o Parecer da AGU e as Portarias de outros órgãos públicos, editadas por influência do **errôneo** posicionamento da AGU.

A valer a tese do órgão jurídico do Executivo, **deixaria de se cumprir** determinação **expressa** quanto à metodologia de cálculo prevista na **Lei nº 10.887/2004** para a definição da aposentadoria a que o servidor teria direito no momento da opção, a qual, como visto, **leva em conta** as remunerações das atividades militares e o tempo de serviço militar.

Além disso, ainda que o cômputo das remunerações militares e do tempo de serviço militar no BE dos servidores ex-militares que ingressaram pelo RPC aumentasse os gastos do Governo – o que se admite **apenas para argumentar** – deve-se reconhecer o comando **expresso** na norma regulamentadora, sob pena de inconstitucionalidade, quebra de isonomia e enriquecimento ilícito do Estado.

A propósito, não custa lembrar que, estando já **fechadas** as janelas temporais de migração para o RPC, a quantidade de servidores ex-militares que ingressaram nesse regime está plenamente delimitada (e não deve ser muito grande). Caso necessário, o **quantitativo exato**, para fins de estimativas de **impacto financeiro**, pode ser informado pelas entidades Funpresp-Exe e Funpresp-Jud, mediante solicitação do TCU, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal.

3.3. Semelhanças entre os Regimes Próprios

Uma das razões para o entendimento da AGU é que haveria **sensíveis diferenças** entre o regime estatutário dos militares e o regime estatutário dos servidores públicos civis.

Porém, conforme bem destacado na instrução da Unidade Técnica (AudPessoal) (Peça nº 10), embora a EC nº 18/1998 tenha formalmente destacado os militares da classificação geral de servidores públicos, tal separação **não foi radical a ponto de eliminar pontos de ligação** entre as duas categorias, principalmente a ponto de descartar completamente o tempo de serviço militar, **como se inexistente fosse**, em razão de uma suposta incompatibilidade com o novo regime previdenciário, especialmente no que diz respeito ao **cálculo do BE**.

Ao contrário, como ressaltado pela AudPessoal, existem muitos pontos de interseção entre as duas categorias de agentes públicos, sendo que, em função da existência de **mais semelhanças que diferenças**, os militares são, mesmo depois da EC nº 18/1998, considerados pacificamente como **servidores públicos lato sensu** pela doutrina, aqui exemplificada pelo escólio de **José dos Santos Carvalho Filho**⁵:

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1098.

No que concerne aos **militares**, cumpre fazer uma observação. A despeito da alteração introduzida pela EC no 18/1998, que substituiu a expressão “servidores públicos civis” por “servidores públicos” e da eliminação da expressão “servidores públicos militares”, substituída por “Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios” (Seção III, mesmos Capítulo e Título, art. 42), com a inclusão dos militares federais no Capítulo das Forças Armadas (Título V, Capítulo II, arts. 142 e 143), o certo é que, **em última análise, todos são servidores públicos lato sensu**, embora diversos os estatutos jurídicos reguladores, e isso porque, vinculados por relação de trabalho subordinado às pessoas federativas, percebem remuneração como contraprestação pela atividade que desempenham. **Por tal motivo, parece-nos correta a expressão “servidores militares”**.

A propósito, mesmo o Supremo Tribunal Federal (STF) não deixa, até hoje, de usar a terminologia “**servidores militares**” e “**servidores públicos militares**”, inclusive em caráter de **repercussão geral** (ex.: Temas nº 465, nº 1038, nº 1131), uma vez que, conforme as lições acima de Carvalho Filho, tais agentes não deixam de ser indivíduos que **servem ao Estado mediante vínculo funcional permanente**.

3.4. Natureza Previdenciária das Contribuições para o Regime Militar

Sobre o tema, o STF já deixou claro, mais de uma vez, inclusive **com repercussão geral**, que as contribuições para o regime próprio dos militares possuem **natureza previdenciária** (ex.: RE nº 1338750 – **Tema nº 1177**, RE nº 596701 – **Tema nº 160**, RE nº 475076 AgR, entre outros). Também o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possui o **mesmo** posicionamento (ex.: RMS nº 20269, RMS nº 20241, entre outros). O STJ, inclusive, decidiu que, no que couber, os institutos do art. 40 da CF se aplicam também aos militares (AREsp nº 1217157, RMS nº 27296, RMS nº 21223, entre outros).

Ademais, vale lembrar que o **art. 6º do Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999)** claramente enuncia que **a previdência social compreende** o RGPS e **os regimes próprios** de previdência social dos servidores públicos e **dos militares**.

Do mesmo modo, o art. 10 desse Regulamento enuncia que o **militar** é excluído do RGPS quando amparado por **regime próprio de previdência social**. Trata-se, aliás, de mera reprodução da regra legal do art. 12 da Lei nº 8.213/1991. Ora, como se sabe, o militar não contribui para o RGPS, justamente por estar enquadrado em regime previdenciário próprio.

Reza ainda o Regulamento da Previdência Social, no art. 125, I, que, para efeito de contagem recíproca, os diferentes sistemas de previdência social ou de proteção

social se compensarão financeiramente, ficando **assegurado o cômputo do tempo de contribuição** na administração pública e **de serviço militar** para a concessão de benefícios do RGPS.

Não há dúvida, portanto, sobre a **natureza materialmente previdenciária** das contribuições para o regime militar, ainda que, formalmente, a lei venha, para fins **meramente contábeis**, atribuir a elas qualquer outra natureza. Isso, aliás, foi expressamente reconhecido pelo TCU no **Acórdão nº 684/2022 – Plenário**.

Além disso, para efeito de cômputo para **aposentadoria**, ainda que não se queira dar caráter previdenciário às contribuições militares – o que se admite **apenas para argumentar** – isso nenhuma diferença faria, porque, conforme já dito, o **art. 4º da EC nº 20/1998** expressamente dispõe que o **tempo de serviço** considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, **será contado como tempo de contribuição**.

Portanto, caso se insista na tese de que as contribuições para a pensão militar não são de cunho previdenciário, e considerando que o **art. 97 da Lei nº 6.880/1980** (Estatuto dos Militares) reza que a transferência do militar para a reserva remunerada será concedida quando ele contar **35 anos de serviço**, então é de se aplicar o art. 4º da EC nº 20/1998, para considerar que o **tempo de serviço militar** deve ser considerado **tempo de contribuição previdenciária** e, portanto, ser computado no cálculo do **BE**.

3.5. Vedação ao Enriquecimento Ilícito do Estado

É preciso notar que a **exclusão** das contribuições militares para o cálculo do BE causa o **enriquecimento ilícito do Estado**, uma vez que, **independentemente** de qual seja a natureza jurídica das contribuições militares, o valor descontado dos ex-militares (ora servidores civis) **foi vertido** para os cofres do Tesouro Nacional.

Ou seja, **não é relevante** para o presente debate definir se as parcelas recolhidas pelos militares têm ou não caráter previdenciário. Além disso, independentemente de qualquer classificação formal (legal) das parcelas, não se discute que, **materialmente**, as contribuições dos militares e os benefícios delas decorrentes **possuem** natureza previdenciária, já que se destinam a custear benefícios pós-emprego.

E o **próprio BE**, conforme visto inicialmente, também possui caráter não só compensatório, mas **também previdenciário**, por se tratar de uma diferença entre dois valores de aposentadoria: a que seria paga pelo RPPS (se o servidor não migrasse para o RPC) e a que é paga pelo RGPS, ajustada essa diferença pelo fator de conversão.

A realidade singela é que **não** computar as parcelas descontadas durante o serviço militar para a aposentação do agora servidor civil causaria o **enriquecimento ilícito** do Estado, com ofensa ao direito fundamental à **propriedade** (art. 5º, *caput* e inciso XXII, CF). Estar-se-ia admitindo que o militar pagou mensalmente ao Estado uma parcela

tributária com **finalidade vinculada** (benefícios pós-emprego), sem que receba agora a devida contrapartida financeira do Estado.

É dizer, o militar que completa sua carreira na respectiva Força Armada ou Força Auxiliar tem direito ao recebimento de benefícios pós-emprego após o cumprimento do tempo mínimo de ida para a reserva. Porém, a se manter o entendimento da AGU, se o militar decidir mudar de carreira no meio do caminho, indo para a carreira pública civil, **e apenas se optar pelo RPC** (pois, se permanecer no RPPS, terá seu direito preservado), verá **“ir para o ralo”** todos os valores que lhe foram descontados ao longo da carreira militar.

Há que se admitir que tal entendimento é extremamente **injusto** com o servidor ex-militar, **em ofensa a diversos preceitos constitucionais**, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, CF), a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I, CF) e a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV, CF).

Independentemente da natureza da contribuição, trata-se de montante que foi **destinado à União** com a perspectiva de contrapartida equivalente no futuro, a qual, tendo havido o posterior ingresso no serviço público civil, deve ser **incluída** no cálculo, tendo em vista, inclusive, o **caráter compensatório do BE**.

Vale trazer à baila trecho do **Voto condutor** do Relator no **Acórdão TCU nº 1.583/2015 – Plenário**, Ministro Vital do Rêgo, em que ele esclarece que:

Referido benefício especial nada mais é que uma forma de garantir àquele que contribuiu para o regime de previdência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a percepção de **benefício proporcional às contribuições já realizadas** antes da adesão ao novo regime de previdência complementar. Tal benefício presta-se, em última medida e dentro do regime atuarial, a **garantir uma compensação pelos valores recolhidos a maior** no regime previdenciário anterior (grifamos)

Em seguida, o Relator **diverge** do entendimento de que os militares que ingressaram em cargo público efetivo civil da União após a instituição do RPC federal deveriam ter negado direito de opção constante do art. 40, § 16, da CF e o direito ao pagamento do BE. Segundo ele:

Por hipótese, tendo por adequado esse entendimento da Segep/MPOG, seria factível a conclusão de ocorrência de **enriquecimento sem justa causa da União em detrimento dos militares**. Se a essa categoria de servidores públicos não é dada a garantia de se compensar os valores que

deles foram descontados **de forma obrigatória**, a exemplo da contribuição para pensão militar, é certo que **esses valores acabariam por remanescer nos cofres da União**. (grifamos)

3.6. Respeito à Isonomia

Ademais, além da **injustiça material** de não se computar as contribuições militares no cálculo do BE (**locupletamento ilícito** do Estado), a exclusão do tempo militar neste caso representa também ofensa ao princípio da **isonomia**, pois o servidor que trabalhou durante anos no serviço militar, contribuindo para esse regime, indo posteriormente para a reserva e deixando pensionistas, **tem direito** ao cômputo do período de contribuição, da mesma forma que possui o servidor que sempre laborou no serviço civil e se aposentou na carreira. De igual modo, o servidor que atuou nos entes subnacionais e depois ingressou nos quadros da União **tem direito** ao cômputo das parcelas vertidas àqueles entes no cálculo do BE do RPC federal.

Além disso, se um servidor civil ex-militar não faz a opção pelo RPC, permanecendo, assim, no RPPS, suas remunerações como militar e seu tempo de serviço militar **são considerados** para o cálculo dos proventos de sua aposentadoria, inclusive obtendo-se paridade e a integralidade com os servidores ativos, se for o caso. Todavia, se o mesmo servidor opta pelo RPC, as remunerações como militar e o tempo de serviço militar, a prevalecer o entendimento atual, **deixam de ser contados** no cálculo do BE, **quebrando a isonomia** com outros servidores, além de gerar o **enriquecimento sem causa** da União.

3.7. Existência de Previsão Legal

Por outro lado, a tese de suposta ausência de **previsão legal** para o cômputo das contribuições militares no cálculo do BE **não merece prosperar**. Vejamos.

Segundo o art. 100 da Lei nº 8.112/1990, é contado **para todos os efeitos** o tempo de serviço público federal, **inclusive o prestado às Forças Armadas**. Ora, não só o legislador deixou claro que o tempo de serviço público federal deve ser contado para todos os efeitos (logo, também para efeitos de cunho previdenciário, atuarial ou de qualquer outra natureza), como fez questão de enfatizar **textualmente** que o serviço prestado às Forças Armadas: 1) **é tempo de serviço público** federal; 2) deve também ser contado para **todos** os efeitos da vida do agora servidor público civil.

Corroborando esse entendimento a **Portaria MTP nº 1.467, de 02 junho de 2022**⁶, do Ministério da Previdência Social, cujo **art. 2º, XII**, declara que **tempo de**

⁶ Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional

efetivo exercício no serviço público é o tempo de exercício de cargo, **inclusive militar**, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta e indireta de qualquer dos entes federativos.

A propósito, já decidiu o Tribunal de Contas da União (TCU), no **Acórdão nº 1.583/2018 – Plenário**, que a data de **ingresso no serviço público** mencionada no art. 40, § 16, da CF, refere-se também a data em que o ex-militar passou a ocupar cargo efetivo **nas Forças Armadas**, de modo que o direito de opção (pelo RPPS ou pelo RPC) previsto no dispositivo será a ele assegurado quando a data de **ingresso no cargo militar** tenha ocorrido até a entrada em vigor do RPC federal, desde que não haja solução de continuidade entre o tempo de serviço militar e o tempo de serviço público civil.

Vale ainda relembrar trecho do Voto condutor desse Acórdão:

Ora, se o tempo de militar pode ser contado para finalidade de se obter aposentadoria, e considerando que **não há palavras inúteis nas leis**, forçoso concluir que a palavra “**todos**”, constante do art. 100 da Lei 8.112/1990, também alberga a compreensão de que o mencionado tempo **alcança matéria previdenciária**.

Não é diferente o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) a respeito:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL, EGRESSO DAS FORÇAS ARMADAS, SEM QUEBRA DE CONTINUIDADE. REGIME PREVIDENCIÁRIO. LEI Nº 12.618/2012. DIREITO DE OPÇÃO.

1. A questão discutida nos autos refere-se ao direito de servidor público civil egresso das Forças Armadas de permanecer vinculado ao Regime Próprio de Servidor (regime antigo) ou de optar pelo novo regime complementar de previdência.
2. O § 16 do artigo 40 da Constituição da República de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98, determina que os servidores que já detinham cargo no serviço público somente serão submetidos ao novo regime de previdência mediante prévia e expressa opção, **sem estabelecer qualquer restrição quanto à natureza do**

nº 103, de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022>. Acesso em 10 de março de 2024.

vínculo no serviço público (se federal, estadual, municipal ou distrital, civil ou militar); o que foi corroborado pelo artigo 3º, II, da Lei nº 12.618/2012.

3. A existência de regime previdenciário próprio dos militares (CF, art. 142, X), com previsão específica na Lei nº 6.880/80 **não afasta a aplicação do art. 40, § 16, da CF aos ex-militares**, que passaram a ocupar cargo público civil, já que **também ostentavam a condição de servidores públicos**, havendo, inclusive, expressa previsão legal no sentido da possibilidade de contagem de tempo de serviço perante as Forças Armadas para fins de aposentadoria no serviço público civil.

(...)

(TRF-1, Apelação Cível 0093335-05.2014.4.01.3400, Relatora Desembargadora Federal Gilda Sigmaringa Seixas, Primeira Turma, Julgamento 13/02/2019, Publicação 13/03/2019)

Ora, **não faz sentido** garantir ao ex-militar, agora servidor civil, a **opção pelo RPC**, **sem garantir, simultaneamente o cômputo de seu tempo de serviço militar no cálculo do BE**. **Não há lógica** em permitir sua migração, se ele não tiver direito **também** ao recebimento do BE. Imagine-se, por exemplo, um ex-militar que **acaba** de tomar posse em cargo público civil e pretende fazer **imediatamente** a opção pelo RPC. Neste caso, não haveria verdadeira opção, mas **determinação** para que ele **continue** no RPPS, pois, obviamente, ele não aceitará limitar seus proventos de aposentadoria ao RGPS (o que acontecerá se não tiver direito ao BE), se pode mantê-los sem esse limite ao não aderir ao RPC.

Por outro lado, o **art. 201, § 9º, da Lei Maior**, com a redação dada pela EC nº 103/2019, dispõe que, para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o RGPS e os diversos RPPS, e **destes entre si**, observada a compensação financeira, de acordo com critérios estabelecidos em lei. Assim, não há dúvida de que o regime próprio dos **militares** e o regime próprio dos servidores civis **podem e devem** interagir entre si.

Todavia, **como se não bastasse**, o **art. 201, § 9º-A, da CF**, incluído pela EC nº 103/2019, dispõe **expressamente** que o tempo de serviço **militar**, seja federal, seja estadual ou distrital, e o tempo de contribuição a RPPS terão **contagem recíproca** para fins de inativação militar ou de **aposentadoria**, sendo devida a **compensação financeira** entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as relativas aos demais regimes.

Da mesma maneira, o **art. 40, § 9º, da CF** dispõe que o tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal **será contado** para fins de aposentadoria, observado os §§ 9º e **9º-A** do art. 201.

Também a já citada **Portaria MTP nº 1.467/2022** dispõe, no **art. 182**, que, para fins de contagem recíproca e compensação financeira previstas nos §§ 9º e **9º-A** do

art. 201 da CF, o **tempo de contribuição ao serviço militar** será comprovado por Certidão de Tempo de Serviço Militar, fornecida pelo órgão responsável pela gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares. Define ainda, no art. 2º, XIX, que o cálculo por média dos proventos da aposentadoria deve considerar a média aritmética das bases de cálculo das contribuições aos regimes de previdência a que esteve filiado o segurado e **as bases para contribuições decorrentes das atividades militares**. E o art. 185 reza que o setor competente do ente federativo deve levantar o **tempo de contribuição** para o RPPS ou **para o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)** à vista dos assentamentos funcionais do segurado ou **do militar**.

Não é demais lembrar que o **art. 22 da Lei nº 12.618/2022** reza que se aplica o BE ao servidor da União que seja oriundo de cargo estatutário de outro ente federativo que não tenha instituído o respectivo RPC e que ingresse em cargo efetivo federal a partir da instituição do RPC federal, devendo ser considerado o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal e **assegurada a compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da CF**.

Esse dispositivo foi editado em 2012 (ano da publicação da Lei), quando ainda não havia ocorrido a Reforma da Previdência de 2019 (EC nº 103/2019), que incluiu o **§ 9º-A** ao art. 201 da Lei Maior. Porém, a lei deve ser sempre interpretada **à luz da Constituição**, de modo que hoje, onde se lê, no final do art. 22 da Lei nº 12.618/2022, a referência ao § 9º, deve-se ler **também** a menção ao § 9º-A do art. 201 da CF.

Além disso, qual teria sido o **intuito** do constituinte reformador ao inserir o **§ 9º-A ao art. 201 da CF** que não o de autorizar expressamente a compensação financeira entre o regime próprio dos militares e o regime próprio dos servidores civis? Afinal, se o objetivo fosse vedar tal compensação, bastaria apenas o § 9º desse artigo, sem que fosse incluída a menção expressa (no § 9º-A) ao regime próprio dos militares.

A propósito, vale relembrar que o **TCU, no Acórdão nº 1248/2022 – Plenário**, ajustado pelo **Acórdão nº 1878/2023 – Plenário**, decidiu por recomendar à Casa Civil da Presidência da República que promova ações para viabilizar a implementação da compensação previdenciária relativa à contagem recíproca do tempo de serviço militar prevista no **art. 201, § 9º-A, da CF**.

Outra prova é que o **art. 26 da EC nº 103/2019** expressamente enuncia que, até que lei discipline o cálculo dos benefícios do RPPS da União e do RGPS, será utilizada a média aritmética dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para as contribuições a RPPS e/ou ao RGPS, **ou como base para as contribuições das atividades militares**.

Como bem argumentado pela Unidade Técnica (Peça nº 10), esse dispositivo constitucional **firmou o entendimento** pela equiparação de tratamento entre as contribuições ao regime próprio dos **militares** e ao RPPS civil para efeito de cálculo dos benefícios e, conseqüentemente, para a concessão do **benefício especial** do RPC.

Relembre-se ainda que o **art. 5º, § 1º, da EC nº 103/2019** dispõe que o **tempo de atividade militar** nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares deve ser considerado como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente **policial**, cujas atividades são contempladas pelas regras da Lei nº 12.618/2012, notadamente, o cômputo para o **cálculo do BE**.

Portanto, com a entrada em vigor da **EC nº 103/2019**, **deixou de existir qualquer fundamento jurídico** para não incluir o tempo de serviço militar no cálculo do BE de que trata a Lei nº 12.618/2012.

Assim, **não haveria sentido** em admitir o cômputo do tempo militar para o RPPS e não o admitir para os efeitos do RPC, mormente quando há **regras constitucionais** nesse sentido. O que se nota, portanto, conjugando os dispositivos constitucionais acima citados, é que a vontade do constituinte derivado foi computar o tempo militar para **todos** os fins relativos à proteção social dos servidores públicos, inclusive para o **cálculo do BE**.

Alguns poderiam insistir na tese de que o BE não teria natureza de parcela de aposentadoria, mas apenas de **parcela compensatória** destinada a compensar o que o servidor pagou de contribuições previdenciárias sobre bases de cálculo **superiores** ao teto do RGPS ao longo de sua vida, antes de migrar para o regime da Funresp.

Ora, mas se o BE se destina a **justamente** compensar o que foi vertido a título de contribuições previdenciárias, cuja finalidade é vinculada ao benefício da aposentadoria, então as regras constitucionais aplicáveis à aposentadoria devem igualmente ser aplicáveis ao BE.

E, conforme já dito antes, o **BE**, na verdade, possui duas naturezas: um **caráter compensatório** (compensar o servidor pelo que ele contribuiu no passado sobre base de cálculo superior ao teto do RGPS, a fim de que ele não fique sem a devida contrapartida pelas contribuições vertidas); e um **cinho previdenciário**, já que se trata de uma diferença entre dois valores de aposentadoria: a que ele receberia se se aposentasse pelo RPPS (potencialmente falando) e a que é paga pelo RGPS, ajustada essa diferença então pelo fator de conversão.

O fato é que, ainda que não houvesse (mas há) identidade ontológica entre o provento da aposentadoria e o montante do BE, **a ambos** devem ser aplicadas as regras constitucionais e legais concernentes à concessão da aposentadoria no que se refere ao equilíbrio atuarial entre o que o servidor pagou ao longo da vida e o que ele terá direito a receber quando de sua inativação.

3.8. Medida de Justiça

Conforme mencionado acima, não há como não admitir que deixar de computar o tempo de contribuição militar no cálculo do BE, além de ser, como visto, inconstitucional e ilegal, é também extremamente **injusto** com o servidor ex-militar, **em**



ofensa a diversos preceitos constitucionais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, CF), a construção de uma sociedade justa e solidária (art. 3º, I, CF) e a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação (art. 3º, IV, CF).

Não custa relembrar que, **ainda que** a lei fosse omissa (e vimos acima que **não é**), deve o Juiz (e, portanto, o Magistrado de Contas) decidir o caso de acordo com a **analogia**, os costumes e os **princípios gerais de direito** (ex.: igualdade, boa-fé, segurança jurídica, razoabilidade), bem como atender, na aplicação da lei, aos **fins sociais** a que ela se dirige e às **exigências do bem comum**, conforme os arts. 4º e 5º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

A título de exemplo, são preceitos que **homenageiam** os fins sociais do Direito e as exigências do bem comum, na qualidade de princípios **imemorais**, os de *honeste vivere* (viver honestamente), *alterum non laedere* (não lesar ao próximo) e *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu). São princípios **basilares** consagradores da **moralidade** plenamente aplicáveis ao caso em questão, isto é, ao servidor que, de boa-fé, **contribuiu** durante anos para a União, na carreira militar, e agora busca o **aproveitamento** dos valores vertidos no **cálculo do benefício especial** do regime a que aderiu ou pretende aderir⁷.

Conforme mencionado, trata-se de servidores que, de acordo com o regramento vigente, fizeram sua opção de **boa-fé** e em caráter **irrevogável e irreatável** (art. 3º, § 8º, Lei nº 12.615/2012), entendendo que o BE consideraria o que contribuíram durante o serviço militar, sendo agora **surpreendidos** por significativa redução no valor projetado de sua aposentadoria, por posteriores atos meramente **administrativos**, como o Parecer da AGU e as Portarias de outros órgãos públicos, editadas por influência do **errôneo** posicionamento da AGU.


⁷ Dizemos “pretende aderir” pois não é improvável que a União decida abrir **novas janelas de migração** para o RPC, uma vez que é **notório** o interesse do ente federal a que mais servidores adiram a esse novo regime. Porém, a situação atual **não incentiva** o servidor civil ex-militar a migrar, já que o BE a que tem direito está **subdimensionado**, pela exclusão das contribuições ao regime próprio dos militares.

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nota-se que há sólidos fundamentos constitucionais e legais para a **inclusão** das remunerações recebidas por ex-militar e do tempo de contribuição ao regime previdenciário próprio militar para fins de cálculo do BE do RPC federal.

Assim, o **SINDILEGIS**, **respeitosamente**, requer aos Excelentíssimos Ministros do Tribunal de Contas da União que considerem as razões expostas nos presentes **MEMORIAIS** e julguem a questão conforme os preceitos do **Direito** e da **Justiça!**

Brasília-DF, 13 de março de 2024.



Alison Aparecido Martins de Souza
Presidente do SINDILEGIS