



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Gabinete do Ministro da Economia

OFÍCIO SEI Nº 257/2019/GME-ME

Brasília, 06 de junho de 2019.

A Sua Excelência a Senhora
Deputada SORAYA SANTOS
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados


Assunto: **Requerimento de Informação**

Senhora Primeira-Secretária,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 503, de 22.05.2019, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 484/2019, de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado José Nelto, que solicita “informações sobre os dados técnicos que fundamentaram a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 - Reforma da Previdência.”

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação do ilustre parlamentar, cópia Nota Técnica SEI nº 38/2019/SPREV/SEPRT-ME, de 30 de maio de 2019, com mídia digital anexa, elaborada pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

Atenciosamente,


MARCELO PACHECO DOS GUARANY
Ministro de Estado da Economia substituto



1. 11-075 ADENIS



Assunto: Requerimento de Informação – RIC nº 484/2019, oriundo da Câmara dos Deputados, de autoria da Bancada do Podemos.

1. Trata-se do **Requerimento de Informação nº 484/2019**, oriundo da Câmara dos Deputados, de autoria da Bancada do Podemos, em que são solicitadas informações e pareceres técnicos que fundamentaram a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 06/2019, que reformula o sistema de previdência social.

2. Conforme informações extraídas do sítio da Câmara dos Deputados, o prazo para retorno das informações àquela Casa legislativa é 10 de junho de 2019

3. Passa-se a discutir, nos tópicos a seguir, sobre as informações e pareceres técnicos solicitados por meio do Requerimento de Informação - RIC nº 484/2019.

"1) Cópia de todos os pareceres técnicos que fundamentaram a elaboração da Proposta de Emenda à Constituição n° 6/2019 (PEC 6/2019)";

4. Todos os documentos e informações que fundamentaram a PEC nº 06/2019 encontram-se disponíveis na página "Transparência Nova Previdência", no seguinte endereço: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia-politica-de-previdencia-social/transparencia-nova-previdencia/>.

5. No referido endereço eletrônico o primeiro bloco de informações contempla três arquivos, o primeiro apenas com as "manifestações técnicas" produzidas pelo Ministério da Economia e os dois seguintes com a íntegra do processo SEI 10128.100105/2019-01, que deu origem à PEC, contemplando também as minutas de seu texto e da Exposição de Motivos.

6. Referidas manifestações técnicas contemplam os seguintes documentos:

a) Nota Técnica SEI nº 2/2019/SPREV/SEPRT-ME, da Secretaria de Previdência, com apresentação das alterações propostas.

b) Nota Informativa SEI nº 85/2019/SE-ME, da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, com encaminhamento da minuta da proposta para apreciação do Ministro da Economia.

c) Nota Técnica SEI nº 3/2019/SPREV/SEPRT-ME, da Secretaria de Previdência, com estimativa agregada de impacto da proposta.

d) Nota Técnica SEI nº 4/2019/SPREV/SEPT-ME, da Secretaria de Previdência, em substituição à Nota Técnica SEI nº 3/2019/SPREV/SEPT-ME, com estimativas detalhadas ano a ano para o período de 2019 a 2028 e totalizadas para 4, 10 e 20 anos e respectiva memória de cálculo.

- e) Nota Técnica SEI nº 1/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, da Secretaria de Orçamento Federal, com a proposta e minuta de Exposição de Motivos.
- f) Nota Técnica SEI nº 1/2019/SUPEF/STN/FAZENDA-ME, da Secretaria do Tesouro Nacional, com análise dos aspectos fiscais da proposta.
- g) Parecer Conjunto SEI nº 1/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com avaliação jurídica da proposta.
- h) Nota Técnica SEI nº 5/2019/SPREV/SEPERT-ME, da Secretaria de Previdência, com informações complementares à Nota Técnica SEI nº 2/2019/SPREV/SEPERT-ME.
- i) Nota Técnica SEI nº 6/2019/SPREV/SEPERT-ME, da Secretaria de Previdência, em substituição às Notas Técnicas SEI nº 03/2019/SPREV/SEPERT-ME e 04/2019/SPREV/SEPERT-ME, com estimativa de impacto e memória de cálculo da proposta detalhada ano a ano para o período de 2019 a 2028 e totalizadas para 4, 10 e 20 anos.

7. Além dessas informações, constam da página "Transparência Nova Previdência" os seguintes documentos, informações, planilhas, tabelas e dados adicionais, cujo conteúdo é relevante para compreensão dos cálculos e modelos utilizados nas projeções de resultados da proposta:

- a) Avaliação Atuarial - PLDO 2020: Projeções Atuariais para o RGPS (Anexo IV.5), Relatório da Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Cíveis da União 2019 (Anexo IV.6) e correspondente Nota Técnica Atuarial (Apendice ao Anexo IV.6), anexos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2020.
- b) RGPS: Dados primários utilizados no modelo de projeções fiscais do RGPS e respectiva Nota Metodológica.
- c) RPPS da União: No que se refere ao RPPS da União, o Relatório do Estudo Atuarial dos Impactos da PEC nº 06/2019, a Nota Técnica Atuarial, as tábuas biométricas, o dicionário e o leiaute da base de dados e os microdados utilizados, as memórias de cálculo dos fluxos de receitas e despesas e do impacto das novas alíquotas.
- d) RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios: Nota Técnica Atuarial da análise dos impactos; projeção de impactos para RPPS de Estados e Distrito Federal; projeção de impactos para RPPS de Municípios; resumo de procedimentos e resultados; estimativa de impacto da alteração das alíquotas.

8. O acesso a esses dados possibilita uma adequada compreensão técnica dos cálculos efetuados, permitindo que as estimativas apresentadas pelo Ministério da Economia, na Exposição de Motivos da proposta, sejam reproduzidas por outros técnicos, que poderão, a partir das bases e demais informações disponibilizadas, elaborar estudos e análises das regras de elegibilidade e demais parâmetros previstos.

9. Acresce-se que diversos outros Requerimentos de Informação têm sido dirigidos ao Ministro de Estado da Economia, com fundamento no § 2º do art. 50 da Constituição Federal, e encaminhados à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho para produção dos dados técnicos necessários a sua resposta.
10. Nesses Requerimentos têm sido solicitadas inúmeras informações sobre a PEC nº 06/2019, inclusive a desagregação, com alto nível de detalhamento, dos cálculos das estimativas de impactos (cita-se como exemplo o Requerimento de Informação - RIC nº 316/2019).

11. Com a finalidade de dar acesso a todos os interessados, as respostas aos Requerimentos de Informação também estão sendo disponibilizadas na página "Transparência Nova Previdência".

"2) Detalhamento dos valores dos impactos fiscais de cada item contido na PEC 6/2019, por ano, nos próximos dez anos"

12. Em relação às estimativas de impactos fiscais das alterações propostas no âmbito do RGPS, é estimada economia, acumulada em 10 anos, da ordem de R\$ 807,9 bilhões, a valores constantes de 2019, com detalhamento em termos de decomposição anual e por clientela apresentados a seguir.

13. Ressalta-se que enquanto os impactos nas clientelas rural e urbana estão associados à estimativa de redução de despesa em cada ano decorrentes das alterações propostas nas regras de acesso e cálculo de benefícios, os impactos sobre a contribuição são descritos como valores negativos, uma vez que estão associados às estimativas de redução da arrecadação do RGPS decorrentes das mudanças de alíquotas de contribuição previdenciária.

Impacto fiscal anual (em R\$ bilhões de 2019): RGPS, BPC e abono salarial

[illegible]

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Total RGPS	6,4	21,9	33,4	47,3	65,6	84,7	104,3	126,0	148,4	169,9	807,9
Rural	1,0	2,1	3,4	5,1	7,0	9,3	11,8	14,5	17,5	20,7	92,4
Urbano	7,9	22,4	32,7	44,9	61,4	78,3	95,4	114,5	134,0	152,4	743,5
Contribuição	-2,5	-2,6	-2,7	-2,7	-2,8	-2,9	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-28,4
Mudança BPC/LOAS	-0,7	-0,2	0,4	1,2	2,0	3,3	4,7	6,3	7,9	9,8	34,8
Focalização do abono salarial	0,0	8,3	16,9	17,7	18,5	19,5	20,5	21,5	22,7	23,9	169,4

14. Constam também do quadro acima as estimativas de economia, acumuladas em 10 anos, em relação a mudanças no BPC e abono salarial, da ordem de R\$ 34,8 bilhões e R\$ 169,4 bilhões, respectivamente, a valores constantes de 2019.

15. As estimativas de impactos fiscais das avaliações relativas ao RGPS na PEC 06/2019 foram elaboradas por meio do modelo de projeções fiscais publicado no Anexo de Meias Fiscais IV/5 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO de 2020, do qual consta a nota metodológica do modelo de projeções fiscais do RGPS, com a descrição pormenorizada do modelo como e das fontes de informações e hipóteses utilizadas, principalmente no que se refere a reajustes de salários e cenários macroeconômicos.

16. No que se refere aos servidores civis do RPPS da União a economia de recursos esperada é de R\$ 224,5 bilhões em 10 (dez) anos, conforme valores constantes dos quadros abaixo (R\$ 196,8 bilhões de aumento de receitas e R\$ 27,7 bilhões pela elevação das alíquotas de contribuição):

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS			DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS			RESULTADO PREVIDENCIÁRIO		
	Fluxo Avaliação 2019	PEC 06/2019	Diferença	Fluxo Avaliação 2019	PEC 06/2019	Diferença	Fluxo Avaliação 2019	PEC 06/2019	Diferença
	Valor (A)	Valor (B)	(B-A)	Valor (A)	Valor (B)	(B-A)	Valor (A)	Valor (B)	(B-A)
2020	34.064.728.175,04	35.065.976.391,20	1.001.248.216,16	93.101.526.096,11	87.628.468.935,35	-5.473.057.160,77	59.036.797.921,07	52.562.492.544,15	6.474.305.376,92
2021	32.662.171.513,75	34.615.917.638,07	1.953.746.124,31	95.937.310.315,27	87.323.813.140,61	-8.613.497.174,65	63.275.138.801,52	52.707.895.502,55	10.567.243.298,97
2022	31.176.660.392,35	33.986.029.998,44	2.809.369.606,09	98.737.425.738,49	87.332.988.184,68	-11.404.437.553,81	67.560.765.346,14	53.346.958.186,24	14.213.807.159,90
2023	29.661.029.499,80	33.280.103.902,93	3.619.074.403,12	101.422.272.621,00	87.413.690.979,48	-14.008.581.641,52	71.761.243.121,19	54.133.587.076,56	17.627.656.044,64
2024	28.057.715.094,12	32.559.211.154,51	4.501.496.060,39	104.190.724.347,39	87.417.970.453,67	-16.772.753.893,72	76.133.009.253,27	54.858.759.299,16	21.274.249.954,11
2025	26.359.043.659,80	31.455.169.374,79	5.096.125.714,99	107.011.064.450,42	88.399.769.821,42	-18.611.294.629,00	80.652.020.790,62	56.944.600.446,62	23.707.420.343,99
2026	24.653.786.873,21	30.142.521.964,12	5.488.735.090,92	109.700.876.419,29	89.911.104.948,94	-19.789.771.470,35	85.047.089.546,08	59.768.582.984,82	25.278.506.561,26

2027	23.686.779.694,83	29.346.582.844,75	5.659.803.149,92	110.027.825.762,62	89.728.459.142,85	-20.299.366.619,77	86.341.046.067,79	60.381.876.298,10	25.959.169.769,69
2028	22.767.840.756,88	28.459.114.451,02	5.691.273.694,14	110.061.092.109,41	89.696.148.191,11	-20.364.943.918,30	87.293.251.352,54	61.237.033.740,09	26.056.217.612,44
2029	21.907.721.052,79	27.500.506.793,96	5.592.785.741,18	109.826.112.995,48	89.790.928.992,36	-20.035.184.003,12	87.918.391.942,69	62.290.422.198,40	25.627.969.744,29
TOTAL	274.997.476.712,57	316.411.134.513,79	41.413.657.801,22	1.040.016.230.855,48	884.643.342.790,48	-155.372.888.065,00	765.018.754.142,91	568.232.208.276,69	196.786.545.866,22

Ano	Estimativa de Aumento de Receitas de Contribuições dos Servidores Ativos, Aposentados e Pensionistas
2020	3.542.195,881,53
2021	3.376.080,652,31
2022	3.202.122,051,41
2023	3.026.346,142,42
2024	2.840.106,009,55
2025	2.644.699,263,51
2026	2.447.373,471,00
2027	2.326.641,373,07
2028	2.211.804,953,88
2029	2.103.195,269,28
TOTAL	27.720.565,067,97

"3) Cópia de todos os pareceres técnicos que fundamentaram a elaboração do Projeto de Lei da Reforma da Previdência dos Militares"

a) Nota Informativa SEI nº 12/2019/SE-DPREV/SE-ME, da Secretaria Executiva do Ministério da Economia.

b) Nota Técnica SEI nº 7/2019/SPREV/SEPRT-ME, da Secretaria de Previdência.

c) Nota Técnica SEI nº 2/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, da Secretaria de Orçamento Federal.

d) Parecer Conjunto SEI nº 3/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

e) Nota Técnica n.º 2/2019/SUPEF/STN/FAZENDA-ME, da Secretaria do Tesouro Nacional

19. Demais pareceres técnicos e jurídicos sobre o PL nº 1645/2019, produzidos no âmbito do Ministério da Defesa, deverão ser solicitados àquela pasta.

"4) Detalhamento dos valores dos impactos fiscais de cada item contido no Projeto de Lei da Reforma da Previdência dos Militares, por ano, nos próximos dez anos"

20. As estimativas de impactos fiscais relativas ao PL nº 1645/2019 foram produzidas pelo Ministério da Defesa, devendo ser solicitadas àquela pasta.

III - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

21. Na justificação ao Requerimento de Informação - RIC nº 484/2019 consta referência a matéria veiculada pela imprensa, segundo a qual o Governo Federal teria decretado sigilo sobre os estudos que embasaram a PEC nº 06/2019, conduta que seria contrária à Lei de Acesso à Informação, prejudicando a necessária transparência e publicidade em relação ao conteúdo da proposta.

22. A esse respeito, cabe prestar os seguintes esclarecimentos:

- a) As negativas iniciais de acesso aos documentos produzidos para embasar a elaboração da PEC nº 06/2019 tiveram por fundamento a sua classificação com nível de acesso restrito por se tratarem de *documentos preparatórios*, não sendo a Lei nº 12.527/2011 e o Decreto nº 7.724/2012 expressos quanto ao momento no qual se caracteriza a edição do ato ou decisão, quando se trata da produção de atos legislativos.
- b) Conforme registrado nos despachos dessas negativas iniciais, todos os documentos e informações seriam disponibilizados a partir da instalação da Comissão Especial destinada ao exame de mérito da PEC nº 06/2019, para dar aos parlamentares e a toda a sociedade plena ciência de seu conteúdo.
- c) No dia 23/04/2019 a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC da Câmara dos Deputados concluiu o exame pela admissibilidade da PEC nº 06/2019, com a aprovação do parecer apresentado pelo relator, Deputado Delegado Marcelo Freitas.
- d) No dia 24/04/2019 foi instalada a Comissão Especial da PEC nº 06/2019, presidida pelo Deputado Marcelo Ramos.
- e) Nessa mesma data foi realizada coletiva de imprensa na qual o Secretário Especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, apresentou os dados desagregados dos impactos esperados com a aprovação da Nova Previdência. Simultaneamente, foram disponibilizadas no endereço eletrônico da previdência social as primeiras respostas a pedidos de informação apresentados por parlamentares e todas as manifestações técnicas e jurídicas produzidas no processo que deu origem à PEC nº 06/2019.

23. Desse modo, os pedidos de acesso à informação via Lei de Acesso à Informação foram atendidos a partir do início da análise de mérito pelo Congresso Nacional e todos os Requerimentos de Informação formulados por parlamentares vêm sendo atendidos dentro do prazo.

24. A disponibilização dos documentos, informações, planilhas, tabelas e dados adicionais acima referidos demonstra que o Governo Federal tem buscado fornecer os elementos necessários para que os debates da PEC nº 06/2019 se deem com transparência e publicidade.

IV - CONCLUSÃO

25. São estas as informações para resposta ao Requerimento de Informação - RIC nº 484/2019.

26. Com a finalidade de facilitar a consulta pelos requerentes, acompanha esta Nota Técnica mídia digital gravada com todos os arquivos postados na página "Transparência Nova Previdência". Esclarece-se que essa página é atualizada à medida que novas informações e documentos relacionados à proposta são produzidos.

27. Ao Gabinete da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, para apreciação, sugerindo-se o retorno dos autos à Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro, para as providências necessárias relacionadas ao encaminhamento de resposta à Câmara dos Deputados.

Documento assinado eletronicamente

NARLON GUTIERRE NOGUEIRA

Secretário-Adjunto de Previdência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO BIANCO LEAL

Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Narlon Guterre Nogueira, Secretário(a)-Adjunto(a)**, em 30/05/2019, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Bianco Leal, Secretário(a) Especial de Previdência e Trabalho Adjunto(a)**, em 30/05/2019, às 16:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2468075** e o código CRC **3259039E**.

Referência: Processo nº 12100.101238/2019-21.

SEI nº 2468075



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Executiva

Nota Informativa SEI nº 12/2019/SE-DPREV/SE-ME

PROCESSO SEI Nº: 12100.100609/2019-57

INTERESSADO: Ministério da Defesa

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a reestruturação da carreira dos militares

QUESTÃO RELEVANTE:

1. Trata-se do Projeto de Lei que dispõe sobre a reestruturação da carreira dos militares. A proposta compreende alterações que ampliam o tempo necessário para o militar de carreira passar à inatividade remunerada, colaboram para o financiamento das pensões militares, promovem segurança jurídica na convocação de voluntários para o serviço militar e alteram requisitos para promoção de oficiais das Forças Armadas.
2. Propõe-se: (i) a elevação do tempo mínimo de 30 para 35 anos para a transferência voluntária à inatividade remunerada; (ii) o ajuste das idades-limites para a transferência à reserva remunerada; (iii) a adequação das idades-limites de permanência na reserva e a consequente aplicação da reforma; (iv) tempo mínimo de exercício de atividade militar nas Forças Armadas. O PL regula também a transição de alguns benefícios e direitos das atuais normas para o regime jurídico vindouro. No que diz respeito a essa transição, os militares que tenham 30 ou mais anos de serviço, manterão todos os direitos atuais. Os militares com menos de 30 anos de serviço terão que cumprir o tempo de serviço faltante, pelas regras atuais, acrescido de 17%.
3. Num contexto de maior permanência no serviço ativo, propõe-se a criação da graduação de Sargento-Mor, como forma de ajustar a carreira das praças.
4. Há a previsão de ferramentas para incrementar o gerenciamento de riscos, destinadas a minimizar a possibilidade de fraudes na reforma de militares, temporários e de carreira, por meio da convocação para revisão das condições que as ensejaram.
5. No que se refere às pensões militares, as alterações visam a universalizar a contribuição para custeio da pensão militar, incluindo os pensionistas em seu financiamento, adequar as alíquotas de contribuição e definir encargos pela assistência médico-hospitalar e social prestada aos dependentes do militar falecido.
6. Sobre o Serviço Militar, define-se requisitos para ingresso de voluntários, em qualquer época do ano, para reforçar a segurança jurídica no processo de substituição de militares de carreira por temporários.
7. São propostos ainda a reformulação do Adicional de Habilitação, a adequação da Ajuda de Custo e o estabelecimento do Adicional de Disponibilidade Militar.

ANTECEDENTES:

8. **Secretaria Especial de Previdência e Trabalho:** A Secretaria de Previdência manifestou-se por meio da Nota Técnica SEI nº 7/2019/SPREV/SEPRT-ME (1940726). Conclui que as propostas relativas à inatividade remunerada e à pensão militar, constantes do Projeto de Lei apresentado pelo Ministério da Defesa, guardam coerência, observadas as especificidades da atividade militar, com o conjunto de propostas do Governo Federal para implantação da "Nova Previdência", encabeçadas pela Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 06/2019, representando a contribuição dada pelos militares das Forças Armadas. Fez sugestões de aperfeiçoamento no PL, a serem propostos pelo Parecer da PGFN no Sidof.

9. **Secretaria Especial de Fazenda:** A Secretaria do Orçamento Federal manifestou-se por meio da Nota Técnica SEI nº 2/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME (1954411). Conclui que, por se tratar de proposta cujas estimativas demonstram a condução ao equilíbrio e à sustentabilidade e contenção de despesas correntes, o que contribui para o cumprimento das regras fiscais vigentes e, em consequência, para a solvência do Estado brasileiro, nada tem a opor ao Projeto de Lei em questão. A Secretaria do Tesouro Nacional manifestou-se por meio da Nota Técnica SEI nº 2/2019/SUPEF/STN/FAZENDA-ME(1956503). Concluiu que não foram identificados óbices à tramitação do Projeto de Lei apresentado. O Secretário Especial de Fazenda aprovou as manifestações técnicas de SOF e STN por meio de despacho (1956499).

10. **PGFN:** a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional emitiu PARECER CONJUNTO SEI Nº 3/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME (1955329). Concluiu que as alterações veiculadas no projeto de lei examinado, que modifica dispositivos da legislação militar das Forças Armadas, em linhas gerais, não padecem, *prima facie*, de óbices de natureza jurídica, sem prejuízo dos eventuais riscos jurídicos iminentes apontados no parecer.

CONCLUSÃO:

11. Com base nas supracitadas manifestações técnicas e jurídicas, e tendo como referência as minutas propostas pelo Ministério da Defesa (SEI 1924614 e 1924616) sugere-se o encaminhamento do presente processo ao Gabinete do Ministro de Estado da Economia.

Documentos para despacho do Ministro (SEI 1924614 e 1924616)

A matéria encontra-se apta à consideração do Secretário Executivo.

Documento assinado eletronicamente

RODRIGO TOLEDO CABRAL COTA

Diretor de Programa

De acordo. Encaminhe-se ao Gabinete do Ministro da Economia.

Documento assinado eletronicamente

MARCELO PACHECO DOS GUARANY

Secretário Executivo



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Toledo Cabral Cota**, **Diretor(a) de Programa**, em 20/03/2019, às 01:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de

8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Pacheco dos Guaranys, Secretário(a) Executivo(a)**, em 20/03/2019, às 08:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1927739** e o código CRC **B2990A09**.

Nota Técnica SEI nº 7/2019/SPREV/SEPRT-ME

I - INTRODUÇÃO

1. Trata este processo de Projeto de Lei elaborado pelo Ministério da Defesa, que propõe a reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas, altera regras da inatividade remunerada e da pensão militar e dispõe sobre outros aperfeiçoamentos na legislação relativa aos militares.
2. Serão alteradas as seguintes leis: a) Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares); b) Lei nº 3.765/1960 (Pensões Militares); c) Lei nº 4.375/1964 (Serviço Militar); d) Lei nº 5.821/1972 (Promoções dos Oficiais da Ativa das Forças Armadas); e) Lei nº 12.705/2012 (Requisitos para Ingresso nos Cursos de Formação de Militares de Carreira do Exército). Além disso, constam do corpo do Projeto de Lei artigos avulsos, alguns dos quais resultam na revogação de dispositivos da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 (Reestruturação da Remuneração dos Militares das Forças Armadas).
3. A seguir serão analisadas as modificações nas referidas leis, especificamente no que se refere aos dispositivos que, por tratarem da inatividade remunerada e das pensões militares, se relacionam ao conjunto de propostas do Governo Federal para implantação da "Nova Previdência", cujas principais medidas constam da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 06/2019, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 55, de 20 de fevereiro de 2019.
4. Não serão objeto de análise nesta Nota Técnica as alterações que tratam da reestruturação da carreira dos militares e de outros pontos que não guardam relação com as atribuições da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

II - ALTERAÇÕES NA LEI Nº 6.880/1980

5. O art. 1º do Projeto de Lei promove, entre outras, as seguintes alterações na Lei nº 6.880/1980, que disciplina o Estatuto dos Militares:
 - 5.1. Acrescenta o art. 50-A, que define o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas como um conjunto integrado de direitos, serviços e ações de remuneração, pensão, saúde e assistência, que visa a assegurar o amparo e a dignidade aos militares e a seus dependentes. Nos §§ 1º e 2º desse dispositivo se estabelece que a remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional e que as pensões militares serão custeadas com recursos provenientes das contribuições dos militares das Forças Armadas, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional.
 - 5.2. No art. 50, que define os direitos dos militares, são referidos a proteção social e o provento devido quando da transferência para a inatividade remunerada, cujo valor será integral se contar com mais de 35 anos de serviço e proporcional se inferior a esse tempo, quando abrangido pela denominada "quota compulsória". Porém, são ressalvadas nas alíneas "b", "c" e "d" do inciso II algumas situações nas quais o militar pode ser transferido para a reserva antes dos 35 anos e que ensejarão o pagamento de provento integral (conforme esclarecimentos prestados pelos representantes das Forças Armadas nas reuniões que antecederam a

apresentação do Projeto de Lei, essas situações são excepcionais e necessárias para promover ajustes na evolução nos postos e graduações que compõem a carreira militar). O cálculo do provento volta a ser referido no art. 56.

5.3. Ainda no art 50, nos §§ 2º e 3º, é definida a relação de dependentes dos militares para fins dos benefícios de natureza estatutária. Observa-se que essa relação é significativamente reduzida em relação àquela atualmente vigente.

5.4. O art. 97 estabelece o tempo mínimo de 35 anos na transferência para a reserva remunerada a pedido (contra os atuais 30 anos) e cria requisitos adicionais de tempo mínimo de serviço em atividade de natureza militar: a) 30 anos para os oficiais e praças formados nas academias, institutos, escolas e centros de formação das Forças Armadas; b) 25 anos para os oficiais de quadros especiais, não enquadrados na situação anterior, cujo ingresso normalmente ocorre em idades mais elevadas (por exemplo, os oficiais médicos).

5.5. O art. 98 dispõe sobre as idades-limites nas quais oficiais e praças serão transferidos ex officio para a reserva remunerada, sendo tais idades elevadas (irão variar entre 50 anos, para marinheiros e soldados, e 70 anos, para os oficiais de mais alto posto), em decorrência do aumento do tempo de serviço de 30 para 35 anos. Também nesse artigo são alterados outros dispositivos que tratam de situações que resultam em transferência ex officio para a reserva remunerada.

5.6. O art. 101 trata das situações nas quais os oficiais integrarão a quota compulsória.

5.7. Entre os art. 104 e 111 são disciplinadas situações referentes à transferência do militar para a inatividade mediante reforma, a qual se dará sempre ex officio. Em linhas gerais, são hipóteses de aplicação da reforma ex officio: a) o atingimento de idades-limite de permanência na reserva (entre 68 anos, para praças, e 75 anos, para oficiais-generais); b) a incapacidade definitiva para o serviço ativo das Forças Armadas ou invalidez (esta referida à impossibilidade de exercício de qualquer atividade laboral).

5.8. É acrescentado o art. 112-A, que estabelece condições para que o militar reformado por incapacidade definitiva ou invalidez seja convocado para submeter-se a inspeção de saúde para revisão das condições que ensejaram a reforma.

5.9. Entre as revogações de dispositivos da Lei nº 6.880/1980, previstas no inciso I do art. 24, destacam-se as seguintes, relacionadas à inatividade remunerada: a) incisos e alíneas dos §§ 2º e 3º do art. 50, que preveem relações de dependência; b) parágrafo único do art. 56, que permite que fração de tempo igual ou superior a 180 dias seja arredondada para 1 ano; c) o inciso I do art. 104 e o art. 105, que possibilitam a reforma a pedido.

III - ALTERAÇÕES NA LEI Nº 3.765/1960

6. O art. 3º do Projeto de Lei promove as seguintes alterações na Lei nº 3.765/1960, que disciplina as Pensões Militares:

6.1. O art. 1º torna contribuintes obrigatórios da pensão militar todos os militares das Forças Armadas (retira as exclusões que constam do atual parágrafo único; aspirantes, cadetes, alunos de escolas de formação para a contribuir, bem como cabos, soldados, marinheiros e taifeiros, com menos de dois anos de exercício) e seus pensionistas (atualmente não contribuem).

6.2. Acrescenta-se o art. 3º-A, no qual se define que a contribuição para a pensão militar incidirá sobre a totalidade dos proventos de inatividade e da pensão militar. Em seus parágrafos, prevê-se que a contribuição para a pensão militar, atualmente de 7,5%, passará a ser acrescida de 1% a cada ano, a partir de 1º de janeiro de 2020, até atingir 10,5%, e que os pensionistas passam igualmente a contribuir com a contribuição específica decorrente da opção prevista no art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 (contribuição adicional de 1,5% para a pensão da filha e outras condições especiais até então vigentes).

6.3. Os novos art. 3º-B, 3º-C e 3º-D tratam das contribuições devidas pelos pensionistas militares, entre elas a contribuição para a pensão militar e a contribuição para a assistência médico-hospitalar e social.

6.4. O art. 7º define as relações de dependência e a ordem de precedência para fins de recebimento

da pensão militar.

6.5. O art. 15 estabelece que a pensão militar será igual ao valor da remuneração ou dos proventos do militar ("integralidade"). O parágrafo único permite que essa pensão tenha valor superior ao da remuneração, no caso de morte em serviço ou moléstia nele adquirida, para aspirantes, cadentes, alunos de escolas de formação e praças.

6.6. O art. 20 define que a pensão militar de oficiais que perderem seu posto e patente, e de praças expulsas, passará a ter valor proporcional ao tempo de serviço.

6.7. Das revogações que o inciso V do art. 24 realiza na Lei nº 3.765/1960, registra-se a retirada das exclusões de militares (acima referidos, no item 6.1) atualmente previstas nos incisos I e II do parágrafo único do art. 1º.

IV - ALTERAÇÕES NA LEI Nº 4.375/1964

7. As alterações que o art. 4º do Projeto de Lei realiza na Lei nº 4.375/1964, que trata do Serviço Militar, não dizem respeito diretamente à inatividade remunerada e às pensões militares. Cita-se apenas uma disciplina mais clara dos militares temporários e das situações a eles afetas.

V - ALTERAÇÕES NA LEI Nº 5.821/1972

8. O art. 5º do Projeto de Lei altera a Lei nº 5.821/1972, que dispõe sobre as Promoções dos Oficiais da Ativa das Forças Armadas. Nenhum dispositivo tem relação direta com a inatividade remunerada e as pensões militares.

VI - ALTERAÇÕES NA LEI Nº 12.705/2012

9. O art. 6º, que altera a Lei nº 12.705/2012, na qual se define Requisitos para Ingresso nos Cursos de Formação de Militares de Carreira do Exército, apenas altera a idade máxima de ingresso nos cursos de formação de oficiais médicos, dentistas e farmacêuticos.

VII - ARTIGOS AVULSOS NO PROJETO DE LEI

10. Constam do Projeto de Lei os arts. 7º a 23, que não alteram de forma direta a redação das leis acima referidas, e portanto permanecerão como dispositivos autônomos que vigorarão na nova lei aprovada. Nestes, citam-se os seguintes, por sua relação com a inatividade remunerada e as pensões militares:

10.1. O art. 11 define as parcelas que compõem os proventos na inatividade remunerada: soldo ou quotas de soldo; adicional militar; adicional de habilitação (cujos valores são reajustados na forma do art. 8º e Anexo III); adicional de disponibilidade militar (criado pelo art. 7º, com percentuais definidos no Anexo II); adicional de tempo de serviço (extinto pelo art 30 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, assegurado o pagamento dos percentuais adquiridos até o final de 2000); adicional de compensação orgânica; adicional de permanência. Além dessas, também pode compor os proventos de inatividade a gratificação de representação pagas a oficial-general, na forma do § 2º do art. 9º.

10.2. O § 1º do art. 11 define os proventos integrais e proporcionais, sendo estes calculados na proporção de 1/35. O § 2º estabelece que se aplica à pensão militar o disposto nesse artigo. O § 3º reproduz as situações que podem resultar em proventos integrais antes dos 35 anos, previstas nas alíneas "b", "c" e "d" do inciso II do art. 50 da Lei nº 6.880/1980 e já abordadas no item 5.2 acima.

10.3. O art. 12 lista os descontos obrigatórios do militar, dentre eles a contribuição para a pensão militar e a contribuição para a assistência médico-hospitalar.

10.4. O art. 13 autoriza que o militar possa renunciar a qualquer tempo, em caráter irrevogável, ao disposto no art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, deixando assim de recolher a contribuição adicional

de 1,5% para a pensão militar.

10.5. O art. 17 trata da possibilidade de o militar inativo ser contratado para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos, em caráter voluntário e temporário, mediante adicional de 3/10 de seus proventos de inatividade, a ser pago pelo órgão contratante. O parágrafo único prevê que esse adicional não será incorporado ou contabilizado para revisão do benefício na inatividade, não servirá de base de cálculo para outros benefícios ou vantagens e não integrará a base de contribuição do militar.

10.6. O art. 21 assegura o direito adquirido à transferência para inatividade nas regras anteriormente vigentes aos militares que contem com 30 anos ou mais de serviço (inciso I) e estabelece regra de transição para os atuais militares ativos que contem menos de 30 anos, que deverão cumprir tempo adicional de 17% do tempo faltante (inciso II).

10.7. São revogados na Medida Provisória nº 2.215-10/2001 os seguintes dispositivos, que passam a ser disciplinados pelos artigos avulsos do Projeto de Lei: inciso VIII do art. 3º (gratificação de representação); art. 10 (composição dos proventos na inatividade); art. 15 (descontos obrigatórios); § 1º do art. 31 (renúncia limitada ao prazo de 31 de agosto de 2001); algumas tabelas que passam a constar dos novos Anexos. Revoga-se ainda o § 2º do art. 18, que possibilitava que algumas praças recebessem valor inferior ao salário-mínimo.

VIII - OBSERVAÇÕES ADICIONAIS

11. Embora o Projeto de Lei tenha passado por diversos aperfeiçoamentos a partir das reuniões realizadas entre representantes do Ministério da Defesa e do Ministério da Economia, entende-se que os seguintes pontos ainda são passíveis de revisão:

11.1. Necessidade inclusão de um dispositivo que preveja a transferência do tempo e das contribuições dos militares temporários para o Regime Geral de Previdência Social, que não seguirá o modelo tradicional da compensação financeira prevista na Lei nº 9.796/1999. Sugere-se como redação, que poderá constar de artigo avulso no Projeto de Lei ou de alteração da Lei nº 4.375/1964 ou da Lei nº 6.880/1980:

"Art. xx. Por ocasião do desligamento do militar temporário das Forças Armadas, o tempo de atividade e as contribuições recolhidas para a pensão militar serão transferidos ao Regime Geral de Previdência Social, para fins de contagem de tempo de contribuição, na forma definida em regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo."

11.2. Deixar expresso no art. 13 que a renúncia pelo militar ao disposto no caput do art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 não gera direito a qualquer tipo de restituição dos valores recolhidos anteriormente.

11.3. Avaliação quanto à compatibilização da relação de dependentes estabelecida no § 2º do art. 50 da Lei nº 6.880/1980, que trata dos direitos estatutários, com a relação do art. 7º da Lei nº 3.765/1960. Caso não promovida essa adequação sugere-se que o § 2º do art. 50 passe a ter a seguinte redação: "São considerados dependentes do militar, desde que assim declarados por ele na legislação militar, **ressalvada a dependência para fins da pensão militar, que observará o disposto na legislação específica.**"

11.4. Ainda em relação à relação de dependentes, entende-se necessária a revogação da alínea "b" do inciso III do art. 7º da Lei nº 3.765/1960, que permite ter como dependente para pensão qualquer "pessoa designada" que viva sob dependência econômica do militar com até 21 anos, inválida ou maior de 60 anos. A figura da pessoa designada foi eliminada do rol de dependentes do Regime Geral de Previdência Social há mais de duas décadas e da Lei nº 8.112/1990 (servidores civis) desde 2015, não sendo justificável sua manutenção nos dias atuais.

VIII - CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

12. Feitas essas considerações, conclui-se que as propostas relativas à inatividade remunerada e à pensão militar, constantes do Projeto de Lei apresentado pelo Ministério da Defesa, guardam coerência, observadas as especificidades da atividade militar, com o conjunto de propostas do Governo Federal para implantação da "Nova Previdência", encabeçadas pela Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 06/2019,

representando a contribuição dada pelos militares das Forças Armadas.

13. À Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, propondo o encaminhamento à Secretaria Executiva e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Brasília, 19 de março de 2019.

LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES

Secretário de Previdência

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO.

1. De acordo.
2. Encaminhe-se à Secretaria Executiva e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, solicitando-se a análise com prioridade.

ROGÉRIO MARINHO

Secretário Especial de Previdência e Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo José Rolim Guimarães, Secretário(a) de Previdência**, em 19/03/2019, às 14:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Simonetti Marinho, Secretário(a) Especial de Previdência e Trabalho**, em 19/03/2019, às 15:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1940726** e o código CRC **ECD8B35A**.

Referência: Processo nº 12100.100609/2019-57.

SEI nº 1940726

Nota Técnica SEI nº 2/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME

Assunto: **Reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas.**

Senhor Secretário Especial de Fazenda,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de apreciação de Proposta de Projeto de Lei, que “Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares; a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre as Pensões Militares; a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, Lei do Serviço Militar; a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas; e a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército; e dá outras providências” e respectiva Minuta de Exposição de Motivos (EM), enviados ao Ministério da Economia, por meio do Ofício no 5675/GM-MD, de 13 de março de 2019, proveniente do Gabinete do Ministro de Estado da Defesa.

2. A proposta visa atualizar a legislação que rege a estrutura da carreira dos militares, de forma a adequá-la à atual conjuntura social e econômica do País, que se encontra sensivelmente distinta daquela existente à época em que foram editados os referidos instrumentos legais. Para tanto, são propostas mudanças nas estruturas das carreiras, nos requisitos para ingresso na inatividade remunerada e custeio das pensões militares. Com isso, argumenta-se que tal reestruturação, além de representar um projeto estratégico do Ministério da Defesa, encontra-se alinhada ao esforço do Governo Federal na recuperação econômica e equilíbrio fiscal.

3. A presente Nota traz a manifestação favorável ao prosseguimento da proposta em tela, por parte desta Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais (SEAFI), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME), sobre a matéria em questão, no âmbito de suas competências, e, portanto, restrita aos impactos sobre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade da União (OFS).

CONTEXTUALIZAÇÃO

4. A recuperação da economia brasileira passa fundamentalmente pelo ajuste nas receitas e despesas do Governo Federal. Desde o exercício financeiro de 2014 o Governo Central, que engloba os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, apresenta déficit primário em suas contas. Muito embora tenha-se verificado redução neste déficit nos últimos anos, a situação estrutural das contas públicas federais, principalmente em relação às despesas correntes, requer reformas e adequações de tal forma a se tornarem sustentáveis no médio e longo prazo.

5. Com as evidentes resistências e limitações ao aumento na carga tributária, a alternativa ao financiamento de déficits públicos sistemáticos é o endividamento, com todas as nocivas consequências de credibilidade na trajetória e solvência do setor público. Conforme dados do Banco Central do Brasil (BCB), de 2014 a 2018, devido aos descontroles fiscais que precederam esse período, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), saiu de cerca de 52% para 76,7% do PIB. Conforme projeção constante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (LDO 2019), projeta-se, que, essa estatística poderá atingir 81,1% do PIB em 2021.

6. Outro limite para o endividamento público é a Regra de Ouro, constante do Inciso III, do Art. 167, da CF, que veda a contratação de operações de crédito em valores superiores ao valor das despesas correntes, exceto quando há autorização específica do Congresso Nacional para essa finalidade.

7. De acordo com a Instituição Fiscal Independente (IFI), em seu Estudo Especial nº 5/2018, o país vem correndo riscos crescentes de descumprimento da Regra de Ouro. Simulação feita no estudo sugere,

inclusive, que, mesmo contando com as fontes usuais de receitas financeiras, devido ao crescente déficit corrente, poderá haver insuficiência de recursos para cumprimento da Regra de Ouro em todos os anos até 2024, o que ensejaria crime de responsabilidade fiscal.

8. De fato, o risco de descumprimento da Regra de Ouro é tão iminente que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 13.707/2018) trouxe dispositivo que permitiu que a proposta orçamentária para o exercício de 2019 trouxesse receitas de operações de crédito condicionadas:

“Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.”

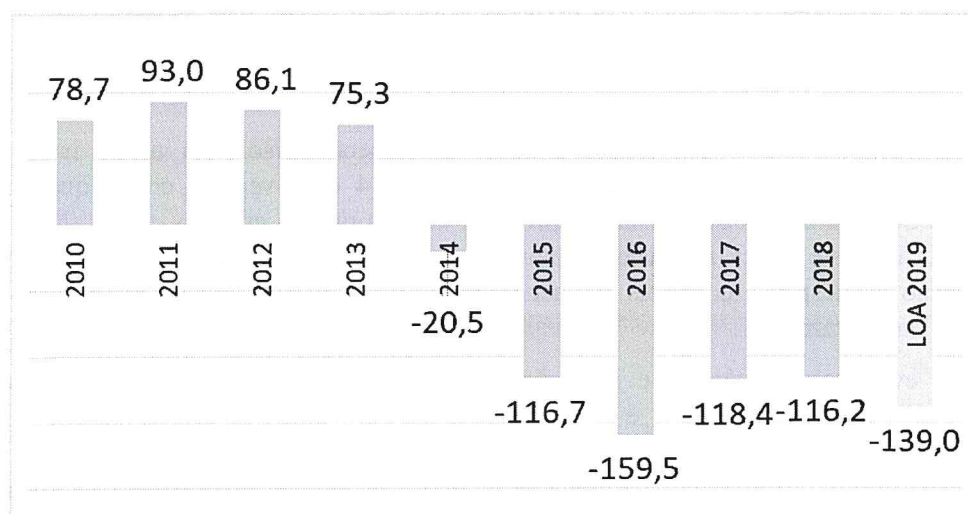
9. Nesse sentido, a Lei Orçamentária Anual (LOA) foi aprovada com o valor de R\$ 248,9 bilhões no Órgão 93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no Inciso III do art. 167 da Constituição e projeto de lei está sendo elaborado no âmbito do Poder Executivo de modo a permitir a realização de operação de crédito para o pagamento de despesas correntes primárias.

10. Além do controle do endividamento via regra de ouro, vale destacar mais duas regras fiscais vigentes no cenário fiscal brasileiro com o mesmo objetivo: a meta fiscal e o teto dos gastos.

11. Sobre a Meta Fiscal, constante das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de cada exercício, por força da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o cenário ideal para redução do endividamento público é quando as despesas primárias são inferiores às receitas primárias de modo a gerar superávit primário.

12. No entanto, o passado recente tem sido bem diferente, o ano de 2018, por exemplo, foi o quinto ano consecutivo em que o país registrou déficit primário. Mesmo contando com um saldo negativo de R\$ 116,2 bilhões, o resultado de 2018 foi o melhor desde 2015, o que pode ser atribuído, em parte, aos efeitos do Teto de Gastos, próxima regra a ser analisada. Esse histórico é demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Resultado Primário Abaixo da Linha (R\$ Bilhões)



13. O Teto de Gastos (ou Novo Regime Fiscal), instituído, em 2016, pelo art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), fixa um limite máximo para as despesas primárias dos

14. Sob esse regime, as despesas primárias ficaram limitadas aos valores gastos no ano de 2016, corrigidos anualmente pela inflação, tendo validade prevista para 20 anos. Tal medida tem ajudado no controle das despesas. No entanto, sem a adoção de reformas, as despesas obrigatórias, especialmente despesas com pessoal ativo e inativo e com benefícios do Regime Geral de Previdência, vão consumir toda a margem disponível para a condução e gestão de políticas públicas, bem como de investimentos essenciais para o país.

15. É importante esclarecer que o cumprimento das regras fiscais não se trata de mera formalidade, e sim, da medida da saúde financeira do setor público, a qual determina a disposição dos agentes para investirem no país e disponibilidade de crédito. Fatores esses essenciais para propiciar o crescimento econômico do país e seus efeitos positivos para a população, tais como a geração de empregos.

16. Dito isso, a fim de sanar os problemas fiscais do nosso país, faz-se necessário principalmente o controle da despesa pública, que se mostra cada vez mais engessada e crescente, frente à capacidade arrecadatória.

17. Neste contexto, merece destaque o encaminhamento, pelo Governo Federal, da Proposta de Emenda Constitucional nº 6 de 2019, que visa modificar os sistemas previdenciários, tanto do setor privado quanto do setor público. Como é sabido, considerável parte da deterioração fiscal ocorrida no país deve-se aos regimes previdenciários deficitários, cuja trajetória encontra-se insustentável no médio e longo prazo, caso não ocorram modificações substanciais nos parâmetros de concessão dos benefícios para ambos os regimes.

18. No lado da política de pessoal, também o Governo Federal estuda medidas de racionalização e modernização da legislação, tanto pessoal civil quanto militar. Quanto a este último, é apresentada a presente proposta de reestruturação da carreira dos militares, que tem por objetivo principal o aperfeiçoamento e atualização da legislação aplicável ao quadro das Forças Armadas. As mudanças propostas, conforme assim exposto, visam refletir a evolução da Política de Pessoal Militar, e adequá-la à atual conjuntura social e econômica do País, que se encontra sensivelmente distinta daquela existente à época em que foram editados os referidos instrumentos legais.

19. O sistema de proteção social da carreira militar prevê o estatuto da inatividade remunerada e as pensões militares, sendo apenas estas últimas financiadas com contribuições dos militares. Tendo em vista tais particularidades, considera-se a despesa com militar inativo, ou seja, na reserva ou reformado, como pertencente a um regime administrativo, e portanto constante do Orçamento Fiscal. Já o gasto com pensões, por possuir plano de custeio, já adquire contornos de Seguridade Social, constando deste Orçamento.

20. A Mensagem que encaminhou o Projeto de Lei do Orçamento de 2019 traz série histórica e valores constantes do Orçamento de 2019 tanto para inatividade remunerada quanto para as pensões militares:

Gráfico 2 – Pensões Militares e Inatividade Remunerada dos Militares

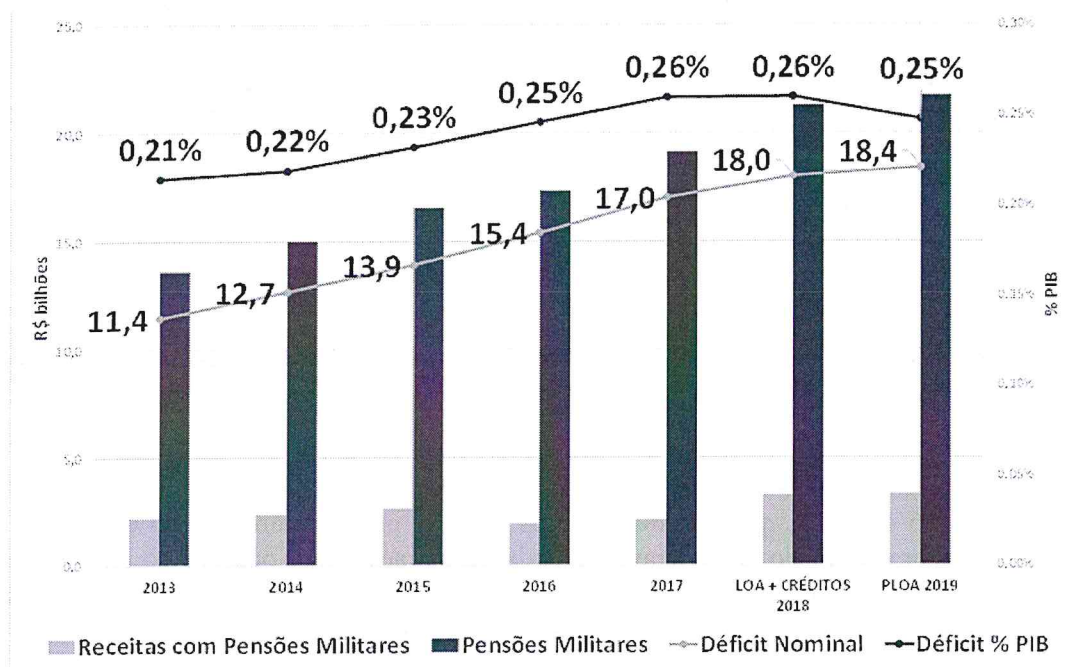


Tabela 1 – Pensões Militares

DISCRIMINAÇÃO	COD AÇÃO a partir de 2018	LOA + CRÉDITOS 2018	PLOA 2019
		R\$ milhões	
PENSÕES MILITARES			
RECEITAS DE PENSÕES MILITARES		3.253,8	3.323,1
Contrib para Custeio das Pensões Militares das Forças Armadas - com DRU		3.218,8	3.287,8
Contrib para Custeio das Pensões Militares dos Ex-Territórios - com DRU		35,0	35,3
DESPEAS COM PENSÕES MILITARES		21.269,9	21.723,0
Pensões Militares das Forças Armadas	0179	20.431,5	20.685,5
Pensões Militares do Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara	00QD	838,4	1.037,5
RESULTADO PENSÕES MILITARES		-18.016,1	-18.399,9

Tabela 2 – Inatividade Remunerada dos Militares

DISCRIMINAÇÃO	COD AÇÃO a partir de 2018	LOA + CRÉDITOS 2018	PLOA 2019
		R\$ milhões	
INATIVOS MILITARES			
DESPESAS COM INATIVOS MILITARES		24.578,6	24.898,8
Inativos Militares das Forças Armadas	214H	23.764,0	24.058,5
Inativos Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara	218K	814,6	840,3
RESULTADO INATIVOS MILITARES		-24.578,6	-24.898,8

militares, muito embora nos exercícios recentes e na previsão para 2019, já possa ser verificado certa estabilidade nos valores dos resultados apurados. Quanto à despesa relativa à inatividade remunerada dos militares, que se encontram reformados ou na reserva, a Tabela 2 já mostra pequeno acréscimo para 2019 em relação a 2018.

DESCRIÇÃO DA PROPOSTA

22. O projeto de lei proposto altera as seguintes normas: a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares; a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre as Pensões Militares; a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, Lei do Serviço Militar; a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas; e a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército. A proposta também prevê medidas de transição para certos benefícios e direitos para o novo arcabouço proposto.

23. Em relação ao Estatuto dos Militares, a principal modificação alinhada com o objetivo de atualização e colaboração para o ajustamento fiscal do Estado, é a elevação do tempo mínimo de serviço de 30 para 35 anos, para fins de transferência dos militares de carreira à inatividade remunerada. Concomitantemente, propõe ajustamento das carreiras das praças, com a criação da graduação de Sargento-Mor.

24. Em função da elevação do tempo de serviço mencionada anteriormente, é necessário o ajustamento das idades-limites para transferência à reserva remunerada, *ex officio*, como mecanismo de regulação da carreira, necessário para manter a renovação dos quadros de oficiais e praças. Também como decorrência a esses novos parâmetros, procedeu-se à adequação das idades limites de permanência na reserva e a consequente aplicação da reforma *ex officio*.

25. O projeto de lei aproveita para definir e consolidar o denominado “Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas”, sistematizando os direitos desses profissionais. Neste ponto, revisa o quadro de dependentes, restringindo ao núcleo familiar mais próximo o universo de pessoas elegíveis como tal, além de tornar claro que a constituição de dependência é um direito e opção do militar. Tal medida também se encontra alinhada com o esforço de ajustamento fiscal do Tesouro.

26. A aplicação do modelo de quota compulsória para transferência também sofre alterações, de modo a possibilitar sua incidência de acordo com a Administração Militar, valorizando os preceitos de merecimento e desempenho. Visando maior economicidade e coerência, é feita distinção entre transferência para a reserva remunerada pela quota compulsória de forma voluntária e não voluntária, para se definir proventos proporcionais ao tempo de serviço ou integrais.

27. Também merece destaque a maior distinção e clareza entre militares de carreira e temporários, quanto às diversas situações, direitos e deveres a eles relacionados. É mencionado que à época em que o Estatuto dos Militares foi promulgado, o efetivo de militares temporários era reduzido, e portanto, não relevante. Atualmente, contudo, é política das Forças Armadas a substituição de militares efetivos por temporários, daí a necessidade de atualizar e clarificar diversos pontos na legislação referentes a esses últimos. Por exemplo, a proposta torna mais claro que o militar temporário não adquire estabilidade em nenhuma hipótese, compondo reserva não remunerada das Forças Armadas após seu desligamento.

28. Outros pontos de alteração no Estatuto dos Militares estão relacionados à distinção das circunstâncias de reforma por motivo de saúde de militares de carreira e temporários, redefinição do conceito de incapaz para fins de saúde, e dispositivo que deixa claro que o militar portador do vírus HIV assintomático não é incapaz para o serviço militar. Por fim, há introdução de inovação, com a previsão de ferramentas para incrementar o gerenciamento de riscos, de forma a mitigar a possibilidade de fraude, por meio de convocação para revisão das condições que ensejaram transferências para reforma.

29. Quanto à Lei das Pensões Militares, merecem destaque a universalização da contribuição, bem como a elevação gradativa da alíquota. A universalização visa ampliar a capacidade de financiamento do Sistema, introduzindo no texto legal o desconto obrigatório para o pensionista e as condições em que é aplicado. Em relação à alíquota, prevê seu aumento progressivo em um por cento ao ano, até o atingimento de 10,5%. Também aperfeiçoa normas sobre descontos e contribuições para assistência médico-hospitalar e social às pensionistas e dependentes.

30. Há alteração na situação do ex-cônjuge como beneficiário da pensão, pois este não mais será

considerado dependente estatutário. No entanto, a proposta não impede a continuidade do direito de receber alimentos após o óbito do alimentante e não retira o direito de receber a pensão por morte por ele instituída. Finalmente em relação às pensões, é proposta modificação da “morte ficta” do militar que perde o posto, patente ou graduação, que estabelece que este deixe aos seus beneficiários a pensão correspondente ao posto que possuía, com valor proporcional ao tempo de serviço (atualmente tal valor é integral).

31. O Projeto de Lei também aperfeiçoa outras legislações militares, como a Lei do Serviço Militar, de forma a modernizar a adequar diversos dispositivos, sobretudo relacionados aos militares temporários. Também é proposta alteração da lei que rege os critérios para promoção e inclusão em lista de escolha, assim como na legislação que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército, para adequar a idade de ingresso dos médicos ao tempo de serviço de 35 anos.

32. Por fim, o presente Projeto de Lei propõe reestruturação da carreira dos militares, visando reformular o Adicional de Habilitação, adequar a Ajuda de Custo, estabelecer o Adicional de Disponibilidade Militar, e clarificar determinados dispositivos da Medida Provisória nº 2.215-10 de 2001. Quanto à criação do Adicional de Disponibilidade, argumenta-se que o mesmo é inerente à disponibilidade permanente e regime de trabalho, diário ou semanal, com duração indeterminada que a carreira militar impõe aos integrantes das Forças Armadas.

33. É proposta reformulação do Adicional de Habilitação, inerente aos cursos realizados com aproveitamento. Neste ponto é enfatizado que tal medida contribui para o incentivo ao desenvolvimento e serve como fator de valorização da meritocracia, de forma a estimular o auto-aperfeiçoamento, concorrendo para a atração e retenção de profissionais capacitados. Para tanto, propõe-se readequação dos atuais percentuais, de modo a remunerar mais adequadamente o esforço individual e as responsabilidades decorrentes.

34. O Projeto de Lei procura normatizar de forma mais adequada a gratificação de representação, devida aos oficiais-generais e aos oficiais em cargo de comando, direção e chefia de organização militar e a todos os militares pela participação em viagem de representação ou de instrução, ou quando em emprego operacional; ou ainda por estar às ordens de autoridade estrangeira no País. Também são propostos ajustes na ajuda de custo dos militares.

35. Finalmente, são propostas regras de transição, tanto para os militares da ativa, quanto para os dependentes. Para aqueles, os que possuem 30 ou mais anos de serviço na data de edição da lei, é prevista a manutenção de todos os direitos da atual legislação. Os que ainda não completarem 30 anos, deverão cumprir o tempo de serviço que falta para completar os 30 anos acrescido de 17%. Em relação aos dependentes, é importante mencionar que os regularmente declarados e os que se encontram em processo de regularização, na data de publicação da lei poderão permanecer como beneficiário da assistência médico-hospitalar.

36. A Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1953069), traz detalhes dos valores acima expressos, com metodologia de cálculo, premissas utilizadas e abertura dos valores que compõe a economia gerada e o acréscimo das despesas. Os valores relativos aos impactos na despesa com pessoal são de R\$ 4,73 bilhões em 2020; R\$ 7,06 bilhões em 2021 e R\$ 9,37 bilhões em 2022; e economia de R\$ 5,2 bilhões em 2020; R\$ 7,57 bilhões em 2021 e R\$ 9,78 bilhões em 2022, totalizando R\$ 22,55 bilhões neste período.

ANÁLISE

37. Primeiramente cumpre esclarecer que os valores a seguir analisados são os constantes da Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1953069).

38. Em relação à compatibilidade com a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 – LDO 2019, cumpre dizer que seus arts. 114 e 115, que tratam da adequação dos atos que importem aumento de despesa, com exigência de estimativas dos efeitos, bem como medidas de compensação, não se aplicam à proposta em discussão. Isso porque o disposto nos arts. 7º, 8º e 15, que tratam do adicional de disponibilidade militar, adicional de habilitação e novos valores para os soldos dos militares, começam a produzir impactos a partir de 2020, conforme expressamente constante dos Anexos respectivos. Assim, entende-se que o disposto na LDO 2019 não alcançaria tais dispositivos, haja vista surtirem efeitos somente a partir do exercício financeiro subsequente.

39. Em relação aos arts 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cumpre dizer que a demonstração do impacto e a compensação relativas ao aumento na despesa de pessoal, em função dos arts. 7º, 8º e 15, que tratam do adicional de disponibilidade militar, adicional de habilitação e novos valores para os soldos dos militares, respectivamente, encontram-se

demonstrados na Nota Metodológica.

40. O art. 16 da LRF exige estimativa do impacto de eventual aumento de despesa no exercício financeiro que entrar em vigor e nos dois subsequentes:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”

41. A Seção 2 da Nota Metodológica apresenta separadamente as estimativas para o ajuste no Adicional de Habilitação, a adequação da Ajuda de Custo, a criação do Adicional de Disponibilidade Militar e o novo escalonamento vertical, até o ano de 2039, com metodologia de cálculo, premissas e hipóteses utilizadas. Assim, para o cumprimento do dispositivo supracitado, as estimativas de incremento na despesa são de R\$ 4,73 bilhões em 2020; R\$ 7,06 bilhões em 2021 e R\$ 9,37 bilhões em 2022.

42. Já o art. 17 da LRF, define o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, onde se enquadram as espécies remuneratórias citadas na proposta, e exige fonte de financiamento de medidas de compensação:

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

43. A Seção 1 da Nota Metodológica traz estimativa de economia com as medidas constantes do Projeto de Lei, apresentando separadamente os cálculos e a metodologia empregada na projeção dos aumentos permanentes de receita e redução permanente de despesa. Tais medidas dizem respeito a novas receitas com contribuições para pensões militares, arrecadação adicional de imposto de renda pessoa física em função dos acréscimos na despesa de pessoal, receitas do fundo de saúde, redução do efetivo, aumento do tempo de serviço, economia com contratação de militares inativos, entre outras. A economia gerada é de R\$ 5,2 bilhões em 2020; R\$ 7,57 bilhões em 2021 e R\$ 9,78 bilhões em 2022, totalizando R\$ 22,55 bilhões no período 2020 a 2022, compensando o mencionado acréscimo de despesa.

44. Em relação aos preceitos constitucionais, o estabelecido no art. 113 já está contemplado na Seção 2 da Nota Metodológica, que atende simultaneamente o art. 16 da LRF, como comentado anteriormente:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere

despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

45. Já em relação ao art. 169, vale dizer que a eficácia plena do projeto de lei, se aprovado, apenas ocorrerá se atendidos todos os requisitos lá constantes, notadamente os relativos à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias de 2020 (LDO 2020) e dotação orçamentária suficiente na lei orçamentária daquele exercício financeiro.

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

46. Vale dizer que será proposto no projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2020 dispositivos autorizando criação e majoração de adicionais, de forma a contemplar os pleitos relativos ao Adicional de Habilitação, à Ajuda de Custo, e o Adicional de Disponibilidade Militar, e o escalonamento vertical. Tais autorizações também vão se refletir no Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, que tratará das autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais para aquele exercício.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO

47. Por se tratar de proposta cujas estimativas demonstram a condução ao equilíbrio e à sustentabilidade e contenção de despesas correntes, o que contribui para o cumprimento das regras fiscais vigentes e, em consequência, para a solvência do estado brasileiro, esta SEAFI/SOF/ME nada tem a opor ao Projeto de Lei em questão.

48. Isso posto, submete-se o assunto à consideração superior e sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia do Ministério da Economia.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

LUIZ GUILHERME PINTO HENRIQUES

Secretário-Adjunto de Orçamento Federal

Documento assinado eletronicamente

GERALDO JULIÃO JÚNIOR

Secretário-Adjunto para Assuntos Fiscais

De acordo. À Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

Documento assinado eletronicamente

GEORGE SOARES

Secretário de Orçamento Federal



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Julião Júnior, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 19/03/2019, às 16:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Guilherme Pinto Henriques, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 19/03/2019, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **George Alberto de Aguiar Soares, Secretário(a) de Orçamento Federal**, em 19/03/2019, às 19:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1954411** e o código CRC **B89CFE57**.



PARECER CONJUNTO SEI Nº 3/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME

Ato Preparatório. LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, 16 de maio de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20.

Minuta de Projeto de Lei que altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares; a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre as Pensões dos Militares; a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, Lei do Serviço Militar; a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa e das Forças Armadas; e a Lei nº 12.707, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército; e dá outras providências”.

Análise jurídica pela PGFN. Inobstante eventuais riscos jurídicos não se identificam óbices de natureza jurídica *prima facie* à proposta examinada.

Processo SEI nº 12100.100609/2019-57

I

RELATÓRIO

1. A Secretaria Executiva do Ministério da Economia submete, em caráter de URGÊNCIA, ao exame da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, por meio do Processo SEI nº 12100100609/2019-57, minutas de Projeto de Lei (SEI 1924616) e correlata Exposição de Motivos Ministerial (SEI 1955870), que “Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares; a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre as Pensões dos Militares; a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, Lei do Serviço Militar; a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa e das Forças Armadas; e a Lei nº 12.707, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército; e dá outras providências”. O expediente chegou à PGFN com pedido de prioridade na análise.

2. Instruem o expediente os seguintes documentos: (i) texto do Projeto de Lei (SEI 1924616); (ii) Exposição de Motivos Interministerial (SEI 1955870); (iii) Parecer de Mérito do Ministério da Defesa (SEI 1924617); (iv) Parecer 00151/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU (SEI 1924618); (v) Nota Técnica SEI nº 7/2019/SPREV/SEPRT-ME (SEI 1940726); (vi) Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1953069); (vii) Nota Técnica SEI nº 2/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME (SEI 1955329).

3. Preliminarmente, convém fazer breve registro de que a PGFN não participou das discussões e formulação inicial do texto da minuta do Projeto de Lei, tendo apenas participado, a partir da chegada do texto

para sua análise, com anotação de urgência, de reuniões com as áreas técnicas do Ministério da Economia e do Ministério da Defesa, no sentido de esclarecer pontos da proposta e fornecer o assessoramento jurídico na fase das análises técnicas ministeriais sobre a minuta de texto elaborada, considerando sua missão legal contida no art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993[1].

4. Conforme se pode depreender da Exposição de Motivos que acompanha a proposta em análise, bem como do Parecer de Mérito do Ministério da Defesa que instrui os autos, o projeto de lei materializa a necessidade de reestruturação das carreiras e tem por foco aperfeiçoar a legislação aplicável aos militares das forças armadas, como reflexo das mudanças com a evolução da Política de Pessoal Militar, integrante e derivada da Política Nacional de Defesa, em face da atual conjuntura social e econômica do país.

5. Dentre as diversas alterações propostas na legislação aplicável aos militares, o projeto de lei em análise, na linha das propostas de reforma dos sistemas previdenciários, segundo esclarece a Exposição de Motivos Interministerial, inclui modificações que ampliam o tempo necessário para o militar de carreira passar à inatividade, amplia a base de financiamento do sistema de pensão dos militares, altera requisitos para promoção de Oficiais das Forças Armadas, bem como se propõe a promover segurança jurídica na convocação de voluntários para o serviço militar.

6. Ao longo deste Parecer, serão abordadas as alterações consideradas mais sensíveis que se pretende perpetrar por meio do Projeto de Lei submetido ao exame jurídico da PGFN, haja vista a urgência requerida na apreciação da matéria.

7. Ficam rubricados por ciência eletrônica os documentos submetidos ao presente exame jurídico, consistentes no texto do Projeto de Lei (SEI 1924616) e correlata Exposição de Motivos Interministerial (SEI 1955870).

II

DA REGULARIDADE FORMAL DA PROPOSTA

8. Inicialmente, vale frisar que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídico-formais e materiais da minuta de projeto de lei em apreço, nos termos das legislações de regência.

9. Em síntese, a proposta pretende alterar a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares; a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, que dispõe sobre as Pensões dos Militares; a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, Lei do Serviço Militar; a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, que dispõe sobre as promoções dos oficiais da ativa e das Forças Armadas; e a Lei nº 12.707, de 8 de agosto de 2012, que dispõe sobre os requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército; e dá outras providências.

10. O projeto não encontra óbice no que se refere à iniciativa para propositura, que, pela natureza das matérias que veicula, exige iniciativa privativa do Presidente da República, termos do art. 61, §1º, II, “f”, da Constituição Federal, segundo o qual:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

(...)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.
(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

11. Anote-se que o encaminhamento da proposta deve perpassar pela manifestação prévia das pastas do Ministério da Defesa e do Ministério da Economia, tendo em conta a natureza das matérias envolvidas, em atenção ao que determina o art. 29 do Decreto nº 9.191/17, que, regulamentando a Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado, *in verbis*:

Art. 29. A proposta de ato normativo que tratar de matéria relacionada a dois ou mais órgãos será elaborada conjuntamente.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, os Ministros de Estado titulares dos órgãos envolvidos assinarão conjuntamente a exposição de motivos, à qual serão anexados os pareceres de mérito e jurídicos do Ministério autor e dos Ministérios coautores.

12. A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, definindo suas competências e sua estrutura básica. Em específico, do cotejo das normas constantes do projeto de lei submetido à presente análise, com as matérias constantes nos artigos 27 e 31 da referida Medida Provisória, extrai-se a competência para manifestação dos Ministérios da Defesa e do Ministério da Economia, justificando-se a Exposição de Motivos Interministerial que instrui os autos.

13. No que refere à estrutura, articulação e à redação dos dispositivos, ressaltamos que, regra geral, atendem aos ditames da Lei Complementar nº 95/98 e do Decreto nº 9.191/17.

III

DA ANÁLISE DAS MODIFICAÇÕES DE TUTELA SOCIAL E CUSTEIO TRIBUTÁRIO DOS REGIMES DE INATIVIDADE E PENSÃO MILITAR

III.a

Campo de análise

14. De início esclareça-se que o exame jurídico dos dispositivos que envolvam matéria finalística que revelem tutela social, bem assim que tangenciam matéria de natureza tributária, constantes no rol da competência legal do Ministério da Economia, segundo disposto no art. 31, da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, serão analisados pela Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária - PGACTP/PGFN, à vista do art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e considerando a sua atribuição regimental.

15. Nesse campo, identificam-se matérias de caráter tributário e de tutela social, que mereçam destaque, especialmente nos seguintes dispositivos do projeto de lei: art. 1º, com relação à redação conferida aos artigos 50 e 50-A, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980; art. 3º, com relação à redação estabelecida para os artigos 1º, 3º-A, 3º -B,I, 7º e 20, da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960; bem como as normas dispostas nos arts. 13 e 21 da proposição legislativa.

16. Demais disposições de natureza jurídica diversa constantes da proposta serão analisadas pelas correspondentes unidades consultivas no âmbito da PGFN e incorporadas neste Parecer mediante manifestação

dos Procuradores-Gerais Adjuntos e Consultores Jurídicos das respectivas áreas consultivas finalísticas identificadas ao longo do texto.

III.b

O cenário normativo da tutela social dos militares e as modificações propostas

17. O ordenamento jurídico brasileiro confere atenção especial aos membros das Forças Armadas em razão de sua relevante missão na defesa da Nação e das instituições democráticas. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 dedica às Forças Armadas capítulo apartado, em razão das especificidades do meio castrense, o que demanda legislação adequada. É o que se vê no art. 142, caput, § 3º, CF/88:

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:

(...)

18. No plano infraconstitucional, em atendimento ao comando acima transcrito, os militares possuem regramento próprio, conferido de modo geral pela Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, o chamado Estatuto dos Militares.

19. Trata-se do diploma legal que rege direitos e deveres dos membros das Forças Armadas, notadamente, no que interessa ao presente exame, o regime da transferência para a inatividade e o regime de dependentes dos militares. Por sua vez, as regras sobre a pensão militar estão estipuladas na Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960.

20. No que tange à tutela social previdenciária dos militares, importa esclarecer que não se confunde com regras estatuídas para o regime próprio de previdência dos servidores públicos.

21. Com efeito, a redação original da CF/88 tinha a Seção III relativa aos Servidores Públicos Militares. Foi alterada pela EC nº 18/98 e passou intitular-se: Dos Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios. Os Membros das Forças Armadas foram objeto do art. 142, § 3º, no Capítulo II - Das Forças Armadas.

22. Assim, os militares foram excluídos da categoria de servidores públicos em sentido estrito (art. 40, caput). No entanto, a possibilidade de um regime de previdência ficou assegurada no art. 40, § 20 da CF/88.

23. No caso das Forças Armadas, há um regramento próprio previdenciário estabelecido pela citada Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, todavia parcial, tratando apenas das Pensões Militares, tendo estipulados os contribuintes (art. 1º), a alíquota de contribuição de 7,5% (art. 3º-A), os beneficiários e sua habilitação (Capítulo II).

24. De outra sorte, os inativos militares estão tratados na Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (art. 3º, § 1º, letra "b"), a qual os segrega em duas categorias: os inativos da reserva remunerada e os reformados.

25. O militar na inatividade tem direito a provento (art. 50 da Lei n. 6.880/80). De se registrar que a

lei não estabeleceu contrapartida financeira do militar como requisito ao benefício de inatividade. Assim, não há previsão de contribuição do militar e nem da União para a finalidade de custeio do provento da inatividade, o qual ingressa como encargo do Tesouro.

26. No que pertine ao benefício de inatividade, o projeto de lei em análise traz modificações nos critérios para a passagem do militar à reserva remunerada e reforma. Para tanto, são trazidas novas disposições para a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, especialmente insculpidas nos seus artigos 50 e 50-A.

27. Nesse ponto, basicamente o projeto de lei contempla a elevação do tempo mínimo de serviço militar de 30 anos para 35 anos no que concerne à transferência voluntária dos militares de carreira para a reserva remunerada.

28. Em consequência da elevação desse tempo mínimo de serviço militar, o projeto faz ajustes nas idades-limite de transferência à reserva remunerada, como mecanismo de regulação de fluxo na carreira militar necessário para a renovação dos quadros oficiais e praças.

29. Pela mesma razão são ajustadas as idades-limite de permanência na reserva e aplicação da reforma.

30. A proposta normativa inova ao estabelecer no art. 50-A, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, integrado por um conjunto de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, que visam amparar o militar e seus dependentes.

31. Trata-se de um sistema distinto e mais amplo que o regime previdenciário, pois engloba também direitos remuneratórios, assistenciais e de saúde, compatíveis com o nível de tutela da seguridade social, observadas as peculiaridades da profissão militar.

32. Ponto que merece destaque refere-se ao rol de dependentes que podem ser habilitados à pensão militar, segundo disposto na redação da letra "a", do § 3º, do art. 50 da Lei nº 6.880/80, garantida no projeto em exame, que contempla a figura do filho ou enteado menor de 24 anos, desde que não percebam rendimentos e sejam declarados pelo militar na organização competente.

33. A área técnica da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, por meio Nota Técnica SEI nº 7/2019/SPREV/SEPRT-ME juntada a estes autos, aponta pela sugestão de harmonização da idade do dependente militar com a idade estabelecida nos regimes previdenciários oficiais, bem como a supressão da previsão da figura do dependente designado, conforme manifestação exarada no seguinte sentido:

34. 11.3.Avaliação quanto à compatibilização da relação de dependentes estabelecida no § 2º do art. 50 da Lei nº 6.880/1980, que trata dos direitos estatutários, com a relação do art. 7º da Lei nº 3.765/1960. Caso não promovida essa adequação sugere-se que o § 2º do art. 50 passe a ter a seguinte redação: "São considerados dependentes do militar, desde que assim declarados por ele na legislação militar, ressalvada a dependência para fins da pensão militar, que observará o disposto na legislação específica."

35. 11.4.Ainda em relação à relação de dependentes, entende-se necessária a revogação da alínea "b" do inciso III do art. 7º da Lei nº 3.765/1960, que permite ter como dependente para pensão qualquer "pessoa designada" que viva sob dependência econômica do militar com até 21 anos, inválida ou maior de 60 anos. A figura da pessoa designada foi eliminada do rol de dependentes do Regime Geral de Previdência Social há mais de duas décadas e da Lei nº 8.112/1990 (servidores civis) desde 2015, não sendo justificável sua manutenção nos dias atuais.

36. A questão de tal categoria de dependente do militar já foi objeto de muita discussão judicial refere-se à possibilidade de manutenção do benefício de pensão por morte para dependente de militar, após completar 21 (vinte e um) anos, dada a condição de universitário, e na definição da legislação aplicável. Discute-se, em síntese, a aplicabilidade do IV do § 2º do art. 50 da Lei nº 6.880/80 ao filho dependente de militar falecido antes da vigência do art. 27 da MP nº 2.215/2001 (que alterou o art. 7º da Lei nº 3.765/60).

37. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o EREsp nº 1.181.974/MG, firmou entendimento de que, nas hipóteses em que vigentes ambas as normas (Lei nº 3.765/60 e Lei nº 6.880/80) na data do óbito do instituidor da pensão, o filho estudante de até 24 (vinte e quatro) anos será beneficiário da

pensão por morte de militar.

38. Todavia, em que pese a jurisprudência tenha fixado o cabimento da pensão militar ao estudante até 24 anos, verifica-se que tal benesse não encontra paridade no que tange ao deferimento de pensão por morte aos filhos de segurados dos regimes previdenciários oficiais (RPPS e RGPS), cujo requisito de idade é que seja menor de 21 anos (Lei nº 8.112/90, Lei nº 8.213/91).

39. A especificidade do serviço militar parece não justificar o tratamento jurídico diferenciado em relação ao requisito etário deferido aos dependentes destinatários de idêntica cobertura nos regimes previdenciários oficiais, razão pela qual, seria recomendável adaptação da norma qualificadora dos dependentes dos militares para o fim de alinhamento com a idade de 21 anos, tomada como parâmetro no campo da proteção social considerada.

40. Desse modo, sugere-se sejam levadas em conta as sugestões apontadas nos itens 11.3 e 11.4 da Nota Técnica SEI nº 7/2019/SPREV/SEPRT-ME.

III.c

Das alterações tributárias para o custeio do regime das pensões militares

41. No que toca ao custeio do Sistema de Proteção Social dos Militares, o § 1º, da redação a ser conferida ao art. 50-A, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, estabelece que a remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional.

42. Logo, no que tange ao benefício de inatividade, não há inovação legislativa, posto que mantém o mesmo sistema de financiamento da legislação em vigor, sem estabelecer contribuição do militar para custeio do referido benefício, o qual, segundo a redação a ser dada ao § 1º, do art. 50-A, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, encontra-se sustentado como encargo do Tesouro Nacional.

43. Com relação às pensões militares, o § 2º, da redação a ser conferida ao art. 50-A, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, determina que serão custeadas com recursos provenientes da contribuição dos militares das Forças Armadas, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional.

44. O custeio do regime das pensões militares, diferentemente do custeio do benefício de inatividade, não se encontra sustentado apenas nos encargos do Tesouro Nacional, mas comporta a contribuição dos militares ativos, inativos e dos pensionistas.

45. Referida contribuição guarda natureza tributária, pois perfaz os requisitos do art. 3º, do Código Tributário Nacional, bem como encontra fundamento de validade no campo das contribuições sociais previstas no art. 149, da Constituição Federal, tendo por finalidade o financiamento do benefício de proteção social da pensão por morte destinada aos dependentes dos militares.

46. O projeto de lei traz inovação na senda do custeio tributário do regime de pensões militar, consistente na previsão de contribuição para custeio da pensão militar incidente sobre o valor integral da cota parte que compõe a pensão militar percebida pelos pensionistas dos militares, que pela legislação em vigor não se encontram na qualidade de sujeito passivo de tal tributo.

47. Referido dispositivo da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, é complementado pela redação proposta aos artigos 1º, 3º-A e 3º-B, I, 7º e 20, todos da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, em seu Capítulo I, que cuida dos contribuintes, das contribuições e descontos relacionados às pensões e pensionistas militares.

48. Um primeiro ponto a ser considerado é que se trata de novo tributo, cujo fato gerador, a base de cálculo e o sujeito passivo são diversos daqueles submetidos ao atual sistema de custeio das pensões militares em vigor (Capítulo I, da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960).

49. Sob o ponto de vista formal, pode-se compreender que cabe ao legislador ordinário exercer o poder de tributar para instituir a contribuição incidente sobre as pensões percebidas pelos pensionistas militares.

50. Tal entendimento encontra fundamento no inciso X, do § 3º, do art. 142, da Constituição Federal, o qual determina cabe à lei dispor 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 guerra.

51. A redação do próprio § 3º, do art. 142, da Constituição Federal, determina que cabe à lei (ordinária) fixar outras disposições aplicáveis aos militares membros das Forças Armadas.

52. Todavia, importa alertar para interpretação no sentido de afastar a especialidade determinada pelo art. 142, da Constituição Federal, no tocante à competência do legislador ordinário na esfera tributária, para atrair a norma geral do regime tributário das contribuições estipulado no art. 149, da Constituição Federal.

53. Referido dispositivo exige observância do inciso III, do art. 146, da Constituição Federal, o qual determina caber à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos, obrigação tributária, lançamento e crédito tributário, dentre outros elementos.

54. Confira-se a redação dos dispositivos constitucionais aludidos:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

(...)

Art. 146. Cabe à lei complementar:

(...)

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

(...)

55. Diante dos argumentos expostos, fundados no art. 149 c.c. art. 146, III, ambos da Constituição Federal, de se ponderar eventual risco de judicialização da novel contribuição prevista na redação conferida pelo projeto lei ao §2º, do art. 50-A, da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 198, bem como ao art. 1º e seu parágrafo único e art. 3º-A, todos da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, os quais impõem a incidência do tributo aos beneficiários das pensões militares (contribuição dos pensionistas).

56. As mesmas considerações aqui expostas se aplicam à contribuição do pensionista, conforme previsão no projeto para o §3º, do art. 3º-A, todos da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, na qualidade de contribuinte obrigatório da contribuição específica destinada à manutenção dos benefícios previstos na Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, desde que o(a) militar tenha optado em vida pelo pagamento dessa contribuição na forma do art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

57. Sob o ponto de vista material, não se vislumbra óbice jurídico na imposição tributária sobre os valores das pensões militares, seja porque se trata de benefício social do dependente do militar que se sustenta sob o pilar de repartição simples, baseado em princípio de solidariedade contributiva, seja porque inexistente direito subjetivo adquirido à não imposição tributária *ad aeternum*.

58. Importa registrar que inexistente violação a eventual direito adquirido ou ato jurídico perfeito em relação à tributação dos pensionistas que percebam pensão militar ao tempo da vigência da norma tributária impositiva trazida pelo projeto de lei analisado.

59. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que não há direito adquirido a não pagar tributo. Na ADI nº 1.441/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, o STF entendeu que, “*assim como os vencimentos dos servidores em atividade, os proventos recebidos pelos aposentados não estão imunes à incidência dos tributos*”. No mesmo sentido, a ADI nº 3.128/DF.

60. Por identidade de fundamento, em título de reforço ao argumento sobre a incidência da contribuição a quem já perceba pensão, também vale a pena citar o seguinte entendimento extraído de precedentes do STF:

No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair *ad aeternum* a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. (ADI 3.128 e ADI 3.105, rel. p/ ac. min. Cezar Peluso, j. 18-8-2004, P, DJ de 18-2-2005).

61. Forçoso alertar para a necessidade de observância do princípio da anterioridade tributária para fins de incidência da novel contribuição sobre os benefícios de pensão militar, por força do mandamento estatuído no art. 150, III, “b” e “c” (anterioridade geral e nonagesimal), da Constituição Federal.

62. Neste ponto tornam-se imperiosas algumas digressões sobre o campo de alcance da anterioridade tributária a imantar a novel contribuição incidente sobre as pensões militares.

63. Na esfera das contribuições destinadas à seguridade social, de que cuida o art. 195 da Constituição Federal, tem exclusiva aplicabilidade o princípio da anterioridade especial ou nonagesimal das contribuições para a seguridade social, o qual se encontra estampado no §6º, do citado dispositivo constitucional, que determina que tais contribuições sociais só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, garantindo-se a não surpresa quanto a sua exigência, segundo ditames da segurança jurídica.

64. Referido princípio da anterioridade nonagesimal das contribuições sociais da seguridade social excepciona a aplicação da anterioridade geral ou comum, prevista no artigo 150, III, “b”, da Constituição Federal, que veda a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou majorou.

65. Mais tarde a anterioridade nonagesimal foi estendida aos demais tributos pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que a prescreveu no artigo 150, III, “c”, cumulando com o princípio da anterioridade comum, fazendo exceção para o empréstimo compulsório para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, para os impostos de importação e de exportação, para o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, bem como para o imposto extraordinário e para a fixação da base de cálculo do IPVA e do IPTU.

66. De se alertar que é inaplicável, no caso, o disposto no § 6º, do art. 195, da Constituição Federal, quanto ao afastamento da anterioridade geral ou comum estabelecida no art. 150, III, “b”, da Constituição Federal, eis que a contribuição de que ora se cuida, em que pese se revista da natureza de contribuição social, seu fundamento não é o art. 195, II, da Constituição Federal, mas sim o art. 149 c.c. art. 142, § 3º, X, do texto constitucional.

67. Vale destacar que a parte final do art. 149, da Constituição Federal, restringe a aplicabilidade do § 6º, do art. 195, relativamente às contribuições a que alude este dispositivo.

68. A redação proposta no art. 3º do projeto de lei para o parágrafo único do art. 1º, da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, estipula que o desconto mensal da contribuição para a pensão militar, em relação aos pensionistas, se dará a partir de 1º de janeiro de 2020.

69. Pelo quando expendido em relação à observância dos princípios da anterioridade a eficácia de tal dispositivo depende de aprovação do respectivo projeto lei a tempo de que haja o cumprimento das exigências da anterioridade geral ou comum e da anterioridade especial nonagesimal, na hipótese, para cobrança da contribuição dos pensionistas a partir de 1º de janeiro de 2020, as disposições do projeto de lei devem estar em vigor no exercício de 2019 e noventa dias antes daquela data.

70. Merecem considerações alguns aspectos do critério quantitativo da regra matriz de incidência da contribuição para o regime das pensões militares, especialmente no que se relaciona à composição da base de cálculo e as alíquotas.

71. Pelo que se extrai dos dispositivos legais analisados, a base de cálculo da contribuição para as pensões militares compõe-se de toda parcela remuneratória dos militares ativos, dos proventos dos inativos, bem como do valor do benefício da pensão percebido pelos pensionistas dos militares.

72. Vale, sobretudo, o registro de que, por força da discriminação constitucional extraída do princípio da isonomia quanto ao tratamento diferenciado ente militares e servidores públicos civis, mesmo após a entrada em vigor da EC nº 41/2003, a contribuição dos militares inativos das Forças Armadas para o custeio da pensão militar (Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960) incide sobre o total dos proventos, sem levar em conta o limite máximo para o valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

73. Tal entendimento também se aplica em relação à composição da base de cálculo para incidência da contribuição prevista no projeto em análise para os pensionistas dos militares, dada a especificidade do regime contributivo militar que lhes rege quanto ao custeio do benefício de tutela social referente à pensão militar.

74. Após o advento da EC n. 18/98 ficou bastante claro que os militares compõem categoria diversa e separada dos servidores públicos, conforme previsto no art. 42 da Constituição. O regime jurídico próprio dos militares é reconhecido em julgado do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO. SOLDOS. VALOR INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, III, 5º, CAPUT, E 7º, IV, DA CF. INOCORRÊNCIA. RE DESPROVIDO. I - A Constituição Federal não estendeu aos militares a garantia de remuneração não inferior ao salário mínimo, como o fez para outras categorias de trabalhadores. II - **O regime a que submetem os militares não se confunde com aquele aplicável aos servidores civis, visto que têm direitos, garantias, prerrogativas e impedimentos próprios.** III - Os cidadãos que prestam serviço militar obrigatório exercem um múnus público relacionado com a defesa da soberania da pátria. IV - A obrigação do Estado quanto aos conscritos limita-se a fornecer-lhes as condições materiais para a adequada prestação do serviço militar obrigatório nas Forças Armadas. V - Recurso extraordinário desprovido (STF, RE 551453/MG, Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j.30/04/2004, DJ 27/06/2008 g.n.)

75. Há relevantes diferenças reconhecidas na legislação atual e pretérita entre o regime dos militares e dos servidores civis, podendo citar: a) o militar passa para a inatividade com proventos integrais, após período mínimo de serviço militar (art. 50, inciso II, da Lei 6.880/80), independentemente de idade; o servidor público precisa contribuir por 35 anos, além de se aposentar com 60 ou 55 anos (dependendo do gênero); b) os militares somente passam a contribuir para a pensão depois de completar 2 anos de serviço (art. 1º, b, da Lei 3.765/60); o servidor civil contribui para a previdência desde a sua admissão no serviço público; c) os militares contribuíam, antes da MP 2.215/01, com apenas dois dias de soldo; os servidores civis sempre contribuíam sobre toda a remuneração; d) após a MP 2.215/01, os militares passaram a contribuir sobre toda a remuneração. Antes disso, ao passarem para a reserva, recebiam proventos sem que ao longo da carreira tivessem contribuído para o

regime previdenciário, que jamais existiu no tocante à inatividade dos militares.

76. No campo da base de cálculo da contribuição em testilha, sói, todavia, ressaltar que o art. 7º, do projeto de lei em questão, institui a gratificação de representação aos militares, e seu § 3º determina que tal verba não comporá a pensão militar.

77. Desse modo, inexorável compreender que a gratificação de representação ora criada também não deve compor a base de cálculo para a contribuição do militar, ativo ou inativo, destinada ao custeio das pensões militares por ausência de reflexos no benefício futuro.

78. Sob esse fundamento, em relação à contribuição previdenciária dos servidores públicos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.068, sob sistemática da repercussão geral, entendeu que, se a verba recebida não se reflete no valor da aposentadoria, ela não deve compor a base de cálculo da contribuição.

79. Em relação à alíquota da contribuição para o regime das pensões militares, os §1º, do art. 3º-A, da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, estabelece que será de sete e meio por cento (7,5%).

80. O projeto de lei em exame estabelece a elevação da referida alíquota, a partir de 1º de janeiro de 2020, em um ponto percentual por ato, até totalizar dez e meio por cento (10,5%).

81. Referida ampliação de alíquota, por observar o princípio da legalidade tributária, e desde que se atendida a anterioridade geral e nonagesimal a partir da vigência da norma impositiva, conforme expendido acima, não descortinam óbices jurídicos.

III.d

Conformação jurídica das alterações propostas nos regimes de inatividade e pensões militares

82. A justificativa de fundo para as alterações propostas nos regimes de inatividade (reserva remunerada e reforma) e das pensões dos militares lastreia-se na premente necessidade de sustentabilidade do equilíbrio atuarial e financeiro do sistema de proteção social da categoria, que possibilite a garantia da tutela social no ambiente de transformações econômica, social e demográfica evidenciadas no país, cujo prognóstico exige inovações no arcabouço jurídico atual que sejam eficientes para a manutenção da saúde financeira do sistema de tutela social.

83. A Secretaria de Orçamento Federal manifestou-se favoravelmente à proposta por meio da Nota Técnica SEI nº 2/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, entendendo se tratar de proposta cujas estimativas demonstram a condução ao equilíbrio e sustentabilidade e contenção de despesas correntes, o que contribui para o cumprimento das regras fiscais vigentes e, em consequência, para a solvência do Estado brasileiro.

84. Sob o ponto de vista jurídico, de início, cumpre registrar que as alterações perpetradas pela proposta em análise, no campo das normas sobre inatividade e pensões dos militares, não representam retrocesso social, mas pelo contrário, fundam-se em modificações necessárias para a continuidade da garantia dos direitos fundamentais de proteção social da categoria diante de conjunturas sociais, econômicas e demográficas da sociedade brasileira, bem como para a conservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, a exemplo das modificações constantes, de modo geral, na Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019, em trâmite no Congresso Nacional.

85. Segundo doutrina jurídica abalizada pode-se entender que o princípio da proibição de retrocesso social alberga *“toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)”*[2].

86. Todavia não se pode compreender como absoluto esse princípio, o qual merece releitura hermenêutica diante da necessidade de ajustes necessários para a manutenção do sistema de proteção social face às transformações econômicas e sociais, por óbvio, desde que não se evidencie a bancarrota dos direitos

fundamentais, mas que modificações pontuais não supressoras permitam a evolução sustentável do próprio modelo de proteção e garantia.

87. Nesse sentido colhe-se manifestação preciosa do jurista constitucional português J. J. Canotilho, no sentido da necessidade de relativizar o discurso da não-reversibilidade social para a própria garantia dos direitos fundamentais.

88. Eis as considerações do constitucionalista lusitano:

O rígido princípio da ‘não reversibilidade’ ou, formulação marcadamente ideológica, o ‘princípio da proibição da evolução reaccionária’ pressupunha um progresso, uma direcção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizámos noutros trabalhos. ‘A dramática aceitação de ‘menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos’, o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social[3].

89. Num sentido mais radical José Reis Novais, sustenta que o princípio da proibição do retrocesso social *“não tem, pura e simplesmente, nem arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de simples razoabilidade”*, pois tem por base uma *“concepção determinista da história”* e um *“optimismo inabalável”*.

90. O princípio do não retrocesso social já foi objeto de considerações pela corte constitucional brasileira em algumas ocasiões[4] e não deve ser descurado nas reformas que tangenciam direitos fundamentais de dimensão social, merecendo atenção especial quanto aos limites jurídicos dele decorrentes.

91. A busca pela interpretação mais adequada do princípio do não retrocesso social ou da irreversibilidade social deve pautar-se pelo princípio da proporcionalidade, de modo que a diretriz do não retrocesso é a vedação ao Estado de exercer *“proteção insuficiente”* dos direitos fundamentais aos cidadãos[5].

92. O princípio da proibição do retrocesso social não tem a marca do absolutismo como embaraço intransponível às emendas constitucionais que justificadamente venham regular em outros patamares, menos elásticos, os direitos fundamentais sociais. Entretanto, as disposições que tragam modificações nas regras vigentes sobre direitos fundamentais devem encontrar sustentação nos verificadores do princípio da proporcionalidade, evidenciados pela adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

93. Assim, o exame da validade das normas que propõem modificações em regras atinentes a direitos fundamentais deve se dar sob os auspícios da doutrina do controle da proporcionalidade[6], o qual a faz recair sobre a análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

94. No que diz respeito à adequação é preciso se ater sobre se a norma está ligada à promoção de determinada finalidade constitucional, de modo que o controle aqui é o amparo ou fundamento constitucional da finalidade perseguida e o meio utilizado.

95. Tem-se por adequada a medida que promove ou visa promover determinada finalidade constitucional, não sendo imperativo que seja a melhor medida, mas que seja adequada para o fim constitucional pretendido[7].

96. No quadrante da necessidade deve ser examinado se a modificação pretendida é o meio menos restritivo do direito fundamental ou princípio constitucional que aparenta colidir com a finalidade constitucionalmente almejada. Importa saber se há meios alternativos e que sejam menos restritivos a direitos fundamentais ou princípios constitucionais do que a norma considerada para o alcance da finalidade constitucional a ser por ela promovida[8].

97. Por fim, o exame da proporcionalidade em sentido estrito envolve a tarefa complexa de verificar se as vantagens decorrentes da norma modificativa são proporcionais às desvantagens ou restrições causadas

pela sua adoção[9].

98. Intenta-se, pela proposta em exame, implementar alterações necessárias como meio menos restritivo aos direitos de proteção social do militar, que recaem essencialmente nas modalidades da passagem para inatividade e nas pensões, com destaque para as normas que ampliam o tempo necessário para o militar de carreira passar à inatividade, bem como ampliam a base de financiamento do sistema de pensão dos militares, tudo com vistas a manter a continuidade e sustentabilidade financeira do sistema.

99. No quadrante da adequação, cumpre dizer que as modificações trazidas pela presente proposta representam, evidentemente, o caminho mais adequado, a exemplo de outras nações desenvolvidas ou em desenvolvimento, para evitar a maior desvantagem ao militar e seus dependentes, representada pela bancarrota do sistema, diante do cenário financeiro e da conjuntura socioeconômica e demográfica diagnosticados.

100. Assim, as normas que estabelecem novos requisitos para inatividade do militar e acesso às pensões não extirpam ou afetam normas de direito fundamental com *privilégio axiológico*[10] no constitucionalismo, de modo que suas finalidades de alto grau de relevância constitucional, calcadas na sustentabilidade financeira e atuarial do sistema de proteção previdenciária, justificam a adoção de normas mais restritivas para acesso a determinados benefícios de prestação continuada.

101. Logo, em arremate, tendo em conta a ponderação entre os direitos e garantias fundamentais previdenciários a serem resguardados, decorrentes da inatividade e pensão militar, e a busca pelo ponto de equilíbrio-financeiro e atuarial que garanta sustentabilidade ao sistema, as modificações trazidas nas normas da presente proposta passam de maneira positiva pelo crivo da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em que pese não possa ser descartado, de plano, certo grau de risco jurídico de eventuais questionamentos em relação a algumas poucas medidas apontadas no presente parecer.

III.e

Regra de transição quanto ao alcance do benefício de inatividade militar

102. A Constituição Federal não assegura de modo explícito a garantia de regras de transição em relação às modificações que são realizadas em regimes jurídicos, sendo assim, imediatamente aplicáveis as alterações das regras como as que ora se pretendem implementar, as quais, consoante já externado neste Parecer, não apresentam flagrante ultrapassagem dos limites constitucionais.

103. Em que pese não haja exigência expressa no texto da Constituição Federal a respeito de que se estabeleçam regras de transição para modificações legais de regimes jurídicos, essas se justificam em determinadas hipóteses para a garantia do valor constitucional da segurança jurídica, sufragado no corpo constitucional.

104. No campo das normas constitucionais de proteção social pode-se entender que uma norma que altere suas regras básicas, bem como modifica requisitos de acessibilidade e cálculo aos benefícios, instaura um novo cenário normativo na matéria.

105. Assim, com algumas modificações propostas no projeto de lei em exame, passar-se-á do cenário normativo atual para um novo cenário normativo, com regras diferentes em relação ao desenho do sistema de proteção social, em especial relacionado às regras de passagem do militar para a inatividade e ao regime das pensões militares.

106. De se considerar que ao tempo da vigência das regras do cenário normativo a ser modificado há um plexo de relações jurídicas subjacentes, as quais se consolidaram sob suas regras ou se encontrarão ainda em consolidação no momento da vigência do novo cenário normativo.

107. Para a salvaguarda das situações jurídicas consolidadas sob a égide normativa anterior, a Constituição Federal garante a irretroatividade das novas normas, com vistas a atribuir concretude à segurança jurídica como valor fundamental, e para tanto, prevê expressamente como garantias fundamentais a intocabilidade

do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, conforme se extrai do inciso XXXVI, do seu art. 5º, cujo mandamento é inexorável e de observância compulsória para norma de qualquer espécie que se pretenda instaurar no ordenamento jurídico brasileiro.

108. As situações jurídicas que se iniciaram sob a vigência normativa atual, mas ainda não se consolidaram, em regra, serão atingidas pelas novas normas trazidas pelo projeto de lei em análise, do mesmo modo que as relações que se iniciarão sob sua vigência, por força do princípio *tempus regit actum* e diante do não reconhecimento à garantia de direito a regime jurídico.

109. Desse modo, em regra, o novo cenário normativo passa a regular as situações jurídicas que se iniciam sob sua vigência, bem como as situações jurídicas pretéritas, que, embora já iniciadas, não se consolidaram durante a vigência do cenário normativo anterior.

110. No campo das modificações legislativas, não se pode reduzir o valor da segurança jurídica à garantia de preservação do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, posto que, para sua completude, é preciso identificar em que sentido acoberta também relações jurídicas não consolidadas sob a égide da norma jurídica revogada ou alterada.

111. O alcance da segurança jurídica deve ser buscado ao longo de todo o texto constitucional, pois não esmaece apenas com a garantia da irretroatividade das normas, dado que a linguagem jurídica não tem a exatidão de uma linguagem simbolizada[11] e os seus termos necessitam interpretação conforme o valor constitucional a ser alcançado.

112. A depender da espécie de situação jurídica iniciada e não consolidada sob o regime jurídico anterior, parece evidente a necessidade de que também seja observado o valor da segurança jurídica no seu quadrante que conforma a cognoscibilidade e confiabilidade nas normas jurídicas de dado direito positivo, além da expectativa legítima de direito, da isonomia e da boa-fé objetiva, diante dos sujeitos de direito de relações jurídicas continuativas que tenham por objeto direito fundamental, como sói ocorrer com as relações jurídicas de tutela social.

113. A exigência de cognoscibilidade e confiabilidade nas normas jurídicas inerente ao valor máximo da segurança jurídica possibilita com que o cidadão seja sabedor dos limites e possibilidades de seu direito estabelecido pelas normas, permitindo conhecer e ter a calculabilidade do que se pode ou não fazer ou deixar de fazer, de modo que a segurança jurídica passa ser um instrumento para que o cidadão possa saber com seriedade e antecedência as condicionantes e consequências legais para tomar decisão sobre seus atos[12].

114. Desse modo, a segurança jurídica revela-se também pela conformação da tutela de situações jurídicas não consolidadas ao tempo da vigência do novo cenário normativo, posto que ligadas à expectativa de direitos fundamentais, para dar concretude à proteção da confiança, à boa-fé objetiva, à expectativa legítima de direito e à isonomia.

115. É certo que não há direito adquirido a regime jurídico. Essa é uma lição basilar adotada há muito pelo STF[13].

116. No entanto, parece ser imperioso que aquele cidadão que já está inserido no sistema de proteção social, por ocasião da mudança de suas regras essenciais, seja albergado por meio de regras intermediárias, que sirvam de ponte entre as regras mais benéficas então vigentes e as regras mais rigorosas que se pretende implementar.

117. Portanto, sob o ponto de vista jurídico-constitucional justifica-se o estabelecimento de regras de transição para os militares que sofrerão alterações nos requisitos de acesso à inatividade.

118. A Proposta em exame traz regras de transição para os militares da ativa e para os dependentes.

119. Para os militares, aqueles que contarem 30 ou mais anos de serviço na data de edição da lei, é prevista a manutenção de todos os direitos da atual legislação.

120. Para aqueles que ainda não tenha completado os 30 anos de serviço, a regra de transição dispõe sobre a necessidade de cumprirem o tempo de serviço que falta para completar os 30 anos acrescido de 17%.

121. Com relação aos dependentes, aqueles que estejam regularmente declarados e os que se encontram em processo de regularização, na data de publicação da lei poderão permanecer como beneficiário da

assistência médico-hospitalar.

122. Os elementos que devem nortear a elaboração das regras de transição pressupõem a comparação entre o modelo substituído e o novo modelo normativo a ser instaurado com as modificações e a utilização de critérios pautados pelos princípios da isonomia, com referência expressa na Constituição Federal, e nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais foram objeto de argumentações jurídicas preliminares tecidas anteriormente.

123. Conforme afirmado alhures, não há direito adquirido a regime jurídico, de modo que as regras atualmente em vigor podem ser alteradas para atingir quem não consolidou a sua situação jurídica.

124. Todavia, o direito não pode deixar ser sensível às situações que estão em consolidação, em respeito ao princípio da isonomia e da segurança jurídica, que se manifesta pelos princípios da boa fé objetiva, da confiança e da expectativa legítima de direito.

125. Nesse sentido, é justificável que sejam previstas regras de transição para que não haja maior esforço de quem já está no sistema de proteção social em relação àqueles que nele ingressarão, de maneira que o equilíbrio das contas não enseje peso demasiado a quem estava no sistema anteriormente à alteração legal. A eles deve ser dada a oportunidade de se adequar de modo razoável a essa nova situação.

126. Se colocadas em escala de gravosidade, as regras de transição devem se situar em nível intermediário entre as normas anteriores e o novo cenário normativo, não se exigindo a manutenção integral das normas revogadas ou alteradas, mas tampouco de se admitir a aproximação em identidade com o novo modelo normativo.

127. Em suma, as regras de transição dispostas no projeto em exame parecem dar tratamento adequado aos militares e dependentes que já se encontram submetidos às regras vigentes.

128. Por fim, quanto às situações jurídicas consolidadas e quanto ao direito adquirido no campo previdenciário, de se asseverar que sua intocabilidade decorre da norma fundamental constante no art. 5.º, XXXVI, da CF[14].

129. O direito adquirido pode ser visto como uma *‘blindagem’*, como uma espécie de *“encapsulamento de um direito que segue e seguirá sempre envolucrado pela lei do tempo de sua constituição, de tal sorte que estará, a qualquer época, protegido por aquela mesma lei e por isso infenso a novas disposições legais que poderiam afetá-los”*[15].

130. As modificações a serem perpetradas pelo projeto de lei analisado devem observar o princípio da irretroatividade, de modo que, as situações jurídicas consolidadas que configurem direito adquirido não são atingidas pelo novo cenário das regras sobre inatividade do militar.

IV

DA ANÁLISE DAS MODIFICAÇÕES NO REGIME JURÍDICO DOS MILITARES

131. Trata-se de solicitação, em análise emergencial, de minuta de projeto de lei que intenta modificar o regime administrativo e securitário dos militares.

132. Consigne-se, por oportuno, que a espécie enfrenta assuntos com transversalidade no bojo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Dessa forma, a Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão avaliará tão-somente, pelo aspecto estritamente jurídico, os assuntos no âmbito de sua competência.

133. Superado tal ponto, passa-se ao exame dos assuntos de competência desta CONJURPDG/PGFN.

IV.a

Modificação do regime jurídico dos militares

134. O art. 1º da propositura normativa objetiva modificar inúmeras regras no âmbito do regime jurídico dos militares, alterando a Lei nº 6.880, de 1980. Estabelecendo-se expressamente a modelagem de *Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas* (art. 50-A), talvez com o intuito de pretender excluir a visão de se trata de um regime previdenciário (na forma como imprimiu, por exemplo, o TCU no Acórdão 1295/2017-P), a propositura intenta incluir, entre outros aspectos: (i) ratificar a regra de que os militares temporários não gozam de estabilidade (art. 3º), mesmo que superiores a 10 dez anos (como era outrora, cf. art. 50, IV, “a” da mesma Lei e o STJ (vide por exemplo ERESP 1123371); (ii) regras de prazo de serviço mínimo para ingresso na inatividade (art. 50); (iii) modificação na regra dos dependentes que perceberão futura pensão militar (art. 50, §2º); (iv) licença para acompanhamento de cônjuge (art. 69-A); (v) modificação do prazo mínimo para transferência, a pedido, para reserva renumerada (art. 97); (vi) alteração da idade mínima para transferência para reserva remunerada de ofício (art. 98) e para reforma de ofício (arts. 104 e 106); (vii) regras que disciplinam o licenciamento a pedido de praças de carreira e (viii) regras sobre ingresso e permanência em cursos de formação (art. 144-A).

135. Em um exame geral da matéria, sem prejuízo da análise empreendida de forma expedita, mercê da urgência solicitada, extrai-se a visão de que os preceitos estão sob a égide da conveniência normativa, não havendo ofensa expressa a dispositivo constitucional.

IV.b

Alteração na Lei do Serviço Militar

136. O art. 4º realiza modificações na Lei do Serviço Militar, de cunho obrigatório, como cediço (art. 143, *caput*, da Constituição Federal). Como principais disposições, as alterações pretendidas na Lei nº 4.375, de 1964, têm como escopo modificar as idades limites para prestação de serviço militar obrigatório, tratar da modalidade do *encostamento* (art. 31-A) e prever regras de licenciamento (art. 34).

137. As modificações perpetradas, em geral, gozam de juridicidade constitucional. Afinal, o art. 143 da Constituição possui um regramento bastante singelo, possibilitando, desse modo, uma ampla margem de conformação legislativa.

IV.c

Ingresso e Promoções dos oficiais das formas armadas

138. Os arts. 5º e 6º promovem, respectivamente, alterações na legislação que trata de promoção de oficiais (Lei 5.821, de 1972) e ingresso no curso de formação dos militares (Lei 12.705, de 2012).

139. O regramento, bastante específico, não goza, smj, de qualquer eiva de inconstitucionalidade, de sorte que não se aponta qualquer óbice.

IV.d

Regime remuneratório dos militares

140. Como preceitos autônomos de normatização, é bom explicitar que o art. 7º cria um *adicional de disponibilidade militar*, parcela remuneratória mensal devida ao militar, definidos no Anexo II da propositura normativa. Consoante o Anexo, tal incremento remuneratório dar-se-á a partir de 1º de janeiro de 2020.

141. Por sua vez, o art. 8º trata do adicional de habilitação, *inerente aos cursos realizados com aproveitamento de militar*, conforme gradação entabulada pelo Anexo III, o qual, salvo melhor juízo, não tem regra expressa acerca do início de sua eficácia.

142. O art. 9º cria a *gratificação de representação*, a ser repassada aos oficiais gerais e a outros militares, de forma eventual, conforme normatização lá entabulada, cujos valores estão previstos no Anexo IV, o qual, salvo melhor juízo, não tem regra expressa acerca do início de sua eficácia.

143. Os arts 11 e 12 tratariam, respectivamente, sobre as parcelas dos proventos na inatividade remunerada e os descontos obrigatórios dos militares.

144. Finalmente, o art. 14 trata da ajuda de custo e o art. 15 trata de regras sobre os novos soldos dos militares.

145. Feito esse breve relato sobre a questão remuneratória tratada na normatização, convém transcrever o seguinte trecho do Parecer nº 01474/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU:

37. Também no capítulo referente às Finanças Públicas o constituinte estabeleceu parâmetros para tratamento da remuneração dos servidores públicos. Em primeiro lugar, para toda e qualquer despesa, exigiu a existência de créditos orçamentários autorizados pelo Parlamento. Em segundo lugar, mais especificamente para as despesas de pessoal, condicionou a concessão de vantagem à prévia dotação orçamentária e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. É o que se extrai dos arts. 167 e 169:

Art. 167. São vedados:

(...)

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

38. Às disposições constitucionais, deve-se somar como condicionantes à juridicidade da despesa criada pela instituição do bônus aquelas previstas no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata dos requisitos para criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, assim entendida aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo que fixa a obrigação de execução por período superior a dois exercícios. Assim estão redigidos os arts. 15 e 17, a serem lidos em conjunto:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (grifei)

39. Em síntese, as condições constitucionais e legais para criação de parcela remuneratória são: (a) prévia dotação orçamentária suficiente; (b) autorização na lei de diretrizes orçamentárias; (c) estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16, I, LRF); (d) demonstração da origem de recursos para o custeio; (e) comprovação de que a despesa criada não afetará o cumprimento do anexo de metas fiscais que acompanha a LDO; e (f) compensação com aumento de receita ou redução de despesa.

146. Os itens expostos no artigo 39 acima devem ser cumpridos, em linhas gerais, para a estruturação do aumento dos soldos e a instituição dos adicionais/gratificações entabulados nesta sede (em geral, cumprimento do art. 169 da CF e os arts. 15 a 17 e 21 da LRF).

147. Sobre o art. 169 da CF, é de se registrar, por oportuno, que adstrito ao Parecer de Mérito trazido pelo Ministério da Defesa, *não há qualquer impacto no presente ano*. Essa premissa é importante, porquanto, para fins de cumprimento da alínea “b” transcrito no item 39 acima, sabe-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei 13.707, de 2018) não autoriza expressamente, para fins de cumprimento do inciso II do §1º do art. 169, da CF, o aumento de remuneração do pessoal, bem como a instituição de adicionais/gratificações (vide o art. 101, devendo-se fazer a comparação, por exemplo, com o teor do art. 98 da Lei nº 13.473, de 2017 – LDO 2018).

148. Diante do exposto acima, e sem embargo da manifestação técnica apontada, observo que não há, no corpo da norma, para algumas gratificações, como já exposto neste parecer (e inclusive isso também não está

claro no Anexo VI, que se refere ao aumento da remuneração da esfera militar, presumindo eu que os valores articulados a partir de 1/1/2019 retratam, na verdade, os atuais soldos do setor militar), preceito expresso aduzindo que as novas gratificações estarão em vigor apenas a partir de 1/1/2020 (vide, por exemplo, item 14 e 15 deste Parecer).

149. O presente parecerista não apresenta qualquer óbice jurídico ou sugestão redacional, contudo, visto o notório entendimento do Supremo Tribunal Federal, lastreado em inúmeros precedentes (ADI 3599, ADI 2339, ADI 2343), de *que a interpretação dos incisos I e II do então par. único do art. 169 da Constituição, atenuando o seu rigor literal é que a execução da lei que cria cargos que está condicionada às restrições previstas, e não o seu processo legislativo. A falta de autorização nas leis orçamentárias torna inexecutível o cumprimento da lei no mesmo exercício em que editada, mas não no subsequente* (trecho do voto condutor do ADI 1428, rel. Min. Maurício Correa).

150. Isto é: o descumprimento do disposto no §1º do art. 169 não ocasiona qualquer consequência *no plano de validade* da propositura em comento, mas tão-somente *no plano de eficácia*.

151. Dessa forma, não há óbice jurídico a apontar nos artigos previstos neste artigo. Este parecerista, tão-somente, faz a recomendação de que a minuta de LDO 2020, quando for construída, seja coerente com a propositura em comento, a fim de que haja efetiva eficácia normativa na propositura.

IV.e

Contratação de militar para desempenho de atividades de natureza civil

152. Sobre o art. 17, que prevê a possibilidade de o militar inativo ser contratado para atividades de natureza civil em órgãos públicos, *em caráter voluntário e temporário*, conforme regulamentação, fazendo jus a 3/10 de sua remuneração, é de se consignar que tal preceito pode ostentar um risco jurídico. Com efeito, assim se expressou a CONJUR/MD:

153. 28. A CONJUR-MD apresenta reservas quanto ao disposto no art. 17 da minuta, no qual se prevê a possibilidade de o militar inativo ser contratado para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos, em caráter voluntário e temporário. Como esta regra pode representar potencialmente uma violação à norma expressa no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que exige o prévio concurso público para o acesso ao serviço público, sugere-se que essa alternativa da utilização dos militares inativos em órgãos civis seja disciplinada na Lei nº 8.745, de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

154. O risco jurídico, de eventual argumentação a ser exposta por terceiros de que a espécie poderia estar em dissonância do art. 37, II, da Constituição Federal, acima apontado é reiterado nesta sede.

155. Por outro lado, compreendendo-se tal contratação de militares como atividade para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, com lastro no art. 37, inciso IX, da CF, o que expurgaria qualquer alegação de ofensa ao inciso II do art. 37 da CF, é de se lembrar que já há previsão de tal espécie de atividade para atender a necessidade temporária que goza de uma efetiva deslegalização. Deveras, a hipótese da alínea "h" do inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, é bastante operacionalizada pelo Decreto 4.748, de 2003, a qual, ao fim e ao cabo, previu as atividades técnicas especializadas passíveis de contratação (art. 8º).

156. Assim, tendo em vista esse precedente, e partindo do princípio de que a CONJUR-MD entendeu que a situação em comento seria enquadrável no art. 37, IX, da CF (e por isso apresentou a sugestão levantada no seu parecer), não se aponta óbice expresso para tal empreendimento no presente parecer, sem embargo de o assunto ser eventualmente passível de judicialização, mercê do exposto acima.

157.

IV.f

Questões finais da CONJURPDG/PGFN

158. Os artigos 18, 19, 22 a 25, de competência desta CONJURPDG/PGFN, não sofrem qualquer resistência de cunho jurídico.
159. Adstrito às competências de assessoramento jurídico da CONJURPDG/PGFN, não se estabelece óbice de cunho jurídico à propositura, atentando-se, de qualquer sorte:
160. - às condicionantes de cunho orçamentário-financeiro ora entabuladas, sem prejuízo da explicação delineada sobre o art. 169 da CF;
161. - as ponderações de eventual judicialização acima delineadas.

V

DA ANÁLISE DAS MODIFICAÇÕES DE TEOR FISCAL E FINANCEIRO DA PROPOSTA

162. Conforme já relatado, debruça-se esta Procuradoria Geral sobre anteprojeto de lei que, entre outras, altera a Lei nº 3.765, de 1960, Lei nº 4.375 de 1964, e a Lei nº 6.880, de 1980. Todas atinentes à carreira de militar especialmente sobre sua estrutura e Regime Especial de Proteção.
163. Inicialmente, deve-se ressaltar que, nos termos da Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014, alterada pela Portaria MF nº 474, de 26 de dezembro de 2016, o exame a ser realizado por esta Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária – PGACFFS limita-se à análise de textos normativos com teor financeiro e fiscal, merecendo destaque, nesta seara, o novel art. 50-A a ser acrescido ao Estatuto dos Militares. No mais, todos os dispositivos que implementam medidas ou decisões políticas cuja consecução tem por imprescindível a realização de uma despesa pública ou, outrossim, a criação de receitas, com uma vinculação específica ou não, exigem a inafastável adequação às normas que regem as finanças públicas.
164. Nessa linha, tem-se, no referido art. 50-A:

“Art. 50-A. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, que visa a assegurar o amparo e a dignidade aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, haja vista as peculiaridades da profissão militar, nos termos deste Estatuto e de regulamentações específicas.

§ 1º A remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional.

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

165. Do dispositivo, extraímos com conteúdo financeiro seu § 1º, o qual estabelece consistir em “encargo” do “Tesouro Nacional” a remuneração dos militares ativos e inativos. Com a expressão “Tesouro Nacional”, parece-nos que o intuito é mais esclarecer ou declarar o entendimento de que a referida remuneração, integrante do que se definiu Sistema Especial de Proteção, em especial no que tange àquela dos inativos, tem distinta natureza das despesas previdenciárias. Dessa forma, Tesouro Nacional, aqui, surge para se diferenciar dos “encargos” suportados ou a conta de rubricas do orçamento da Previdência Social. Tal é o que se depreende da breve passagem constante nas páginas 2 e 3 do Parecer de Mérito (SEI 1924617).

166. Sobre esse ponto, prevalecendo o entendimento de que a relação jurídica entre o inativo militar e a União (Tesouro Nacional) não se constitui em relação previdenciária, tal como afirmado pelo Ministério autor

da proposta, não há que se cogitar impedimento sob o ponto de vista financeiro à proposta.

167. Adicionalmente, na hipótese de criação de despesas ou aumento de alguma das já existentes, imperiosa a observância do disposto nos arts. 15, 16, 17, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. No contexto da realização ou aumento de dispêndios, assinala-se, também, o disposto no art. 114 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, e o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

168. Os requisitos previstos nessa legislação deverão ser apresentados e atestados pelas áreas técnicas responsáveis, com enfoque no ordenador da respectiva despesa.

169. Ante o exposto, sob a ótica exclusivamente jurídico-financeira, entende-se inexistirem óbices à edição das normas sob exame, uma vez observadas as mencionadas condicionantes previstas na legislação para criação ou aumento de despesa pública.

VI CONCLUSÃO

170. A partir da análise efetuada, considerando a competência deste Órgão Jurídico, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, cumulado com os incisos X e XI do art. 31 da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, tem-se que as alterações veiculadas no projeto de lei examinado, que modifica dispositivos da legislação militar das Forças Armadas, em linhas gerais, não padecem, *prima facie*, de óbices de natureza jurídica, sem prejuízo dos eventuais riscos jurídicos iminentes apontados neste parecer.

171. Por fim, ressalta-se que os aspectos de conveniência e oportunidade da proposta não constituem objeto da presente manifestação.

172. À consideração superior, com proposta de restituição do expediente à Secretaria Executiva do Ministério da Economia, em prosseguimento.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em 19 de março de 2019.

MARIO AUGUSTO CARBONI

Procurador da Fazenda Nacional

Coordenador-Geral de Assuntos Tributários

PHELIPPE TOLEDO PIRES DE OLIVEIRA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária

ANA PAULA LIMA VIEIRA BITTENCOURT

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária

FABIANO DE FIGUEIREDO ARAÚJO

Consultor Jurídico de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Aprovo o presente Parecer. Encaminhe-se à Secretaria Executiva do Ministério da Economia.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

[1] Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar.

[2] SARLET, Ingo Wolfgang. *A assim designada proibição de retrocesso social e a construção de um direito constitucional comum latinoamericano*. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jul./set. 2009.

[3] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 111.

[4] ARE nº 745745 AgR/MG; ARE nº 727864 AgR (Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 04/11/2014, DJe-223, 12-11-2014); ARE nº 639.337-AgR (Rel. Min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, Segunda Turma, DJe de 15-9-2011); RE nº 398.041 (Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-11-2006, Plenário, DJe de 19-12-2008).

[5] MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 228.

[6] ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad.: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 116-121.

[7] ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 208-213.

[8] *Ibidem*, p. 214-216.

[9] *Ibidem*, p. 216-217.

[10] BORGES, José Souto Maior. *Significação do princípio da isonomia na Constituição de 1988*. Revista trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 15, p. 31.

[11] LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. Tradução de José Lamego. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 451.

[12] ÁVILA, Humberto. Teoria da segurança jurídica. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 95.

[13] Por todos: RE 227.755 AgRg/CE, Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 02/10/2012, Dj-e 208, divulgado em 22/10/2012, publicado em 23/10/2012.

[14] SILVA, José Afonso da. Parecer Jurídico Reforma da Previdência. In: *Reforma da Previdência: texto da emenda constitucional nº 41/2003*. Rio de Janeiro: Conamp, 2004, p. 22.

[15] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Parecer Jurídico Reforma da Previdência. In: *Reforma da Previdência: texto da emenda constitucional nº 41/2003*. Rio de Janeiro: Conamp, 2004, p. 69.



Documento assinado eletronicamente por **Mario Augusto Carboni, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 19/03/2019, às 18:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo, Consultor(a) Jurídico(a) Adjunto(a)**, em 19/03/2019, às 18:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Lima Vieira Bittencourt, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Fiscal, Financeira e Societária**, em 19/03/2019, às 19:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Phelippe Toledo Pires de Oliveira, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) de Consultoria Tributária e Previdenciária**, em 19/03/2019, às 19:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Jose Levi Mello do Amaral Junior, Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 19/03/2019, às 19:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1955329** e o código CRC **EA638268**.

Nota Técnica SEI nº 2/2019/SUPEF/STN/FAZENDA-ME

Assunto: Avaliação do Projeto de Lei que dispõe sobre a reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas.

Senhor Secretário Especial de Fazenda

INTRODUÇÃO

1. Refiro-me à minuta do Projeto de Lei [1924616] que dispõe sobre ajustes no Sistema de Proteção Social dos militares das Forças Armadas e da reestruturação da carreira dos militares. As peças documentais que acompanham a tramitação da proposta estão presentes no Processo SEI nº 12100.100609/2019-57.

2. Preliminarmente, cabe destacar que a análise constante desta Nota Técnica é essencialmente centrada nos aspectos fiscais. Adicionalmente, é importante salientar que a competência institucional para exame do mérito da matéria, no âmbito do Ministério da Economia, é da Secretaria de Previdência Social (SPREV) e, no que diz respeito a aspectos jurídico-legais, a competência é da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), conforme disposições contidas nos artigos 31 e 55 da Medida Provisória nº 870/2019.

DESCRIÇÃO DA MEDIDA

3. O projeto em análise dispõe sobre a reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas, inclusive no Sistema de Proteção Social, por meio de alterações nos seguintes normativos legais: **Lei nº 6.880**, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), **Lei nº 3.765**, de 4 de maio de 1960 (Pensões Militares), **Lei nº 4.375**, de 17 de agosto de 1964 (Serviço Militar), **Lei nº 5.821**, de 10 de novembro de 1972 (Promoção de oficiais da ativa), **MP nº 2.215-10**, de 31 de agosto de 2001 (Reestruturação da remuneração dos militares) e **Lei nº 12.705**, de 8 de agosto de 2012 (Ingresso nos cursos de formação de militares).

4. Uma das principais mudanças trazidas na **Lei nº 6.880**, de 1980, é a criação do Sistema de Proteção Social, onde define-se que a remuneração dos militares ativos e inativos é um encargo financeiro do Tesouro Nacional, enquanto os custos relativos às pensões militares são distribuídos entre os militares, seus pensionistas e o próprio Tesouro Nacional. Dessa forma, os pensionistas passam a ser contribuintes obrigatórios no financiamento da pensão militar. A proposta traz ainda a ampliação, de 30 (trinta) anos para 35 (trinta e cinco) anos, do tempo de serviço necessário para transferência voluntária dos militares para a inatividade remunerada, o consequente ajuste das idades limite de transferência e permanência na reserva remunerada e para a consequente aplicação da reforma *ex officio* e o estabelecimento de tempo mínimo de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas para esta transferência.

5. As alterações propostas ao Estatuto dos Militares incluem ainda novas regras relativas ao cálculo dos proventos integrais e proporcionais dos militares, além da diminuição do rol de seus dependentes. Também é proposta a criação da graduação de Sargento-Mor na carreira das praças. Outro ponto de destaque da proposta é a previsão da possibilidade de convocação do militar para revisão das condições que ensejaram sua reforma, de forma a combater fraudes nesse processo. Adicionalmente, foram propostos ajustes de forma a deixar claro que os militares temporários não adquirem estabilidade. Por fim, propõe-se a equiparação das regras de transferência para a reserva remunerada a pedido das praças aos dos oficiais, impondo o ressarcimento das despesas com formação das praças como militares, nos mesmos moldes do que já é exigido hoje aos oficiais.

6. Já as alterações na **Lei nº 3.765**, de 1960, incluem os pensionistas como contribuintes obrigatórios da pensão militar e estabelecem majoração das alíquotas para esta contribuição. Propõe-se a permanência da alíquota em 7,5% em 2020, com elevação de 1,0 ponto percentual ao ano até alcançar 10,5%. Além disso, estabelece-se quais são os descontos obrigatórios dos beneficiários de pensão, incluindo-se neste rol a cobrança pela assistência médico-hospitalar e social aos pensionistas e dependentes de militar falecido. Adicionalmente, destaca-se a proposta de exclusão da pensão o(a) viúvo(a) que contrair novo matrimônio ou relação estável e de limitação da quota da pensão para o caso de pessoa já separada do instituidor de pensão quando do seu falecimento.

7. As principais mudanças propostas na legislação que trata do Serviço Militar, **Lei nº 4.375**, de 1964, foram feitas de forma a evidenciar a diferenciação entre o serviço militar temporário e a carreira militar, além de definir requisitos mínimo para permitir o ingresso nesta modalidade e hipóteses para seu licenciamento e encostamento.

8. As alterações na **Lei nº 5.821**, de 1972, trazem novas regras para a promoção de oficiais na ativa, enquanto as da **Lei nº 12.705**, de 2012, alteram requisitos para ingressos nos cursos de formação.

9. As alterações alcançam dispositivos da **Medida Provisória nº 2.215-10**, de 2001, que trata da remuneração dos militares, propondo: i) a criação de um novo benefício, o Adicional de Disponibilidade Militar, que comporá inclusive os proventos na inatividade; ii) os reajustes do Adicional de Habilitação e da Ajusta de Custo, nos termos dos Anexos III e V da proposta, respectivamente; iii) nova normatização da Gratificação de Representação; iv) a explicitação dos itens que constituem os proventos na inatividade remunerada e os descontos obrigatórios do militar; e v) assegurar o pagamento do auxílio-transporte ao militar independentemente do meio de transporte utilizado.

10. Por fim, a proposta define nova tabela para os soldos dos militares e para o escalonamento vertical entre os postos e graduação dos militares, e estabelece as regras de transição para a transferência voluntária para a inatividade remunerada: os atuais militares que já possuem 30 (trinta) ou mais anos de carreira continuam com os direitos conforme as regras atuais, enquanto o restante deverá acrescer 17% ao tempo de serviço faltante.

ANÁLISE

11. Dado o conjunto das alterações propostas, a Nota Técnica SEI nº 1956518 apresenta estimativa de elevação das despesas com pessoal, decorrentes da reestruturação da carreira dos militares das Forças Armadas, conforme a seguir: ausência de elevação de despesas em 2019; R\$ 4,7 bilhões em 2020; R\$ 7,1 bilhões em 2021; e R\$ 9,4 bilhões em 2022. Cabe ressaltar que o impacto de determinados dispositivos computados na estimativa da Nota Técnica SEI nº 1956518 não estão refletidos no PL [SEI nº 1924616]. Recomenda-se a atualização do PL constante no SIDOF e no SEI.

12. Cabe apontar que, para fins de verificação de que a referida elevação de despesa não afetará as metas de resultados fiscais da União no período de 2020 a 2022, conforme estabelecido na LRF, a análise aqui feita não considerará a totalidade da Receita decorrente da arrecadação do Imposto de Renda descrita na Nota Técnica SEI nº 1956518, mas sim a parte desta arrecadação que impacta positivamente o resultado primário da União, ou seja 54%, uma vez que o percentual restante dessa receita é transferida para estados e municípios (21,5% do Imposto de Renda é transferido para o Fundo de Participação dos Estados e 24,5% para o Fundo de Participação dos Municípios).

13. Inicialmente, como o PL implica um aumento de despesas de pessoal, de acordo com o § 1º do art. 169 da Constituição Federal, deve haver prévia dotação orçamentária (Inciso I) e autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO (Inciso II):

“Art. 169 (...)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela

Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
(...)” (grifo nosso)

14. Tal aspecto está ressaltado no Parecer 00151/2019/CONJUR-MD/CGU/AGU, o qual faz referência à Nota Técnica nº 1/DEORG/SEORI/SG/MD/2019:

“36. Ademais, a CONJUR-MD alerta para a necessidade de observância do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal.”

15. A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) informa que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PLOA 2020) contemplará dotação orçamentária decorrentes da implementação das medidas propostas. Contudo, naquele documento não há referência ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020 (PLDO 2020). Fica apontada a necessidade da realização de gestões no âmbito do processo em curso de elaboração do PLDO 2020 para o atendimento deste requisito.

16. Adicionalmente, o art. 113 do ADCT/CF, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/2016), que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), ou “teto do gasto”, determina que proposições legislativas que criem aumento de despesas obrigatórias sejam acompanhadas de estimativas de impacto orçamentário e financeiro:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (Grifo nosso)

17. Conforme comentado anteriormente, a Nota Técnica que integra o presente processo apresentou estimativas do impacto do PL. Desta forma, considerar-se-ia atendido o disposto no art. 113 do ADCT/CF, no seu sentido estrito. Não obstante, cabe destacar que de acordo com a LOA 2019 as despesas sujeitas ao controle da EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal) alcançariam R\$ 1.407 bilhões, mesmo montante do limite definido para 2019 nos termos da EC 95/2016. Ou seja, independentemente do mérito das medidas inscritas no PL, já para 2019 não há margem para gastos adicionais àqueles consignados na LOA. Para os anos seguintes, a situação do limite das despesas tende a se agravar com a atual tendência de crescimento das despesas obrigatórias, justamente quando este PL produzirá efeitos nas despesas primárias, pressionando ainda mais o espaço para a realização das despesas discricionárias pelo Governo Federal.

18. A Nota Técnica SEI nº 1956518, que fundamentou as estimativas do aumento da despesa e da economia proporcionadas pelo PL, informa que as fontes daquela economia decorrem principalmente do aumento de receitas. Observa-se que tais receitas totalizariam R\$ 3,4 bilhões, R\$ 4,6 bilhões e R\$ 5,8 bilhões em 2020, 2021 e 2022, respectivamente. Observa-se que, como a maior parte das medidas compensatórias serão realizadas pelo aumento das receitas, essa economia não será utilizada para fins de cumprimento dos limites do Novo Regime Fiscal. O PLOA 2020 e dos anos posteriores deverão contemplar reduções de programação de outras despesas primárias para viabilizar a implementação deste PL.

19. Passa-se à verificação dos princípios da gestão fiscal responsável emanada da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar nº 101/2000. Cumpre mencionar que a LRF estabelece nos arts. 16 e 17 o disposto a seguir:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o

plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.” (grifo nosso)

20. Quanto a esses artigos, observam-se atendidos os requisitos da estimativa do impacto das medidas e a existência de medidas compensatórias. A Nota Técnica SEI nº 1956518 apresenta as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas na realização daquelas estimativas. Quanto às medidas compensatórias, elas totalizam R\$ 5,4 bilhões, R\$ 7,6 bilhões e R\$ 9,6 bilhões em 2020, 2021 e 2022, respectivamente, os quais superam o acréscimo nas despesas mencionadas no parágrafo 11, observado, inclusive, a exclusão de parte das receitas consideradas conforme consta no parágrafo 12 desta nota.

21. Como já mencionado, a EMI apontou que constará do PLOA 2020 a dotação orçamentária decorrentes da implementação das medidas propostas. Vale mencionar que as estimativas de impacto de todas as medidas do PL foram produzidas pelo Ministério da Defesa, órgão competente para a elaboração de tais estimativas

22. Por fim, cumpre destacar que esta nota não apreciou as normas dispostas na LDO 2019, cabendo à PGFN a avaliação quanto à pertinência da aplicação daquela lei à proposição sob análise, dado que os impactos sobre a despesa ocorrerão a partir de 2020.

CONCLUSÃO

23. Considerando o exposto nos parágrafos acima, não identificamos óbices à tramitação do Projeto de Lei apresentado.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

PEDRO JUCÁ MACIEL

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JUNIOR

Secretário do Tesouro Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Juca Maciel, Subsecretário(a) de Planejamento Estratégico da Política Fiscal**, em 20/03/2019, às 00:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Mansueto Facundo de Almeida Junior, Secretário(a) do Tesouro Nacional**, em 20/03/2019, às 06:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1956503** e o código CRC **DC263281**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Secretaria de Previdência

DESPACHO

Processo nº 12100.100609/2019-57

Estou de acordo com a estimativa de impacto do projeto de lei que altera o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, conforme nota técnica SEI 1956519 e 1956520, de 18 de março de 2019.

Brasília, 19 de março de 2019.

Documento assinado eletronicamente
LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES
Secretário de Previdência



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo José Rolim Guimarães, Secretário(a) de Previdência**, em 20/03/2019, às 09:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1956924** e o código CRC **884F1633**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda

DESPACHO

Processo nº 12100.100609/2019-57

Com base nos posicionamentos técnicos apresentados nas Notas Técnicas Sei 1954411 e 1956503, Despacho-SOF (1957335), bem como posicionamento jurídico exarado no Parecer Conjunto da PGFN (1955329), estou de acordo com o prosseguimento dos trâmites.

Brasília, 19 de fevereiro de 2019.

Documento assinado eletronicamente

WALDERY RODRIGUES JÚNIOR

Secretário Especial de Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Waldery Rodrigues Júnior, Secretário(a) Especial de Fazenda**, em 20/03/2019, às 15:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1957306** e o código CRC **19ED0A79**.

Referência: Processo nº 12100.100609/2019-57.

SEI nº 1957306



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Fazenda
Secretaria de Orçamento Federal

DESPACHO

Processo nº 12100.100609/2019-57

Tendo em vista os novos valores apresentados na Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1956519 e 1956520), retifica-se os valores apresentados nos seguintes parágrafos da Nota Técnica nº 2/2019/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME, de 19 de março de 2019 (SEI 1954411):

§ 36 onde se lê:

“A Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1953069), traz detalhes dos valores acima expressos, com metodologia de cálculo, premissas utilizadas e abertura dos valores que compõe a economia gerada e o acréscimo das despesas. Os valores relativos aos impactos na despesa com pessoal são de R\$ 4,73 bilhões em 2020; R\$ 7,06 bilhões em 2021 e R\$ 9,37 bilhões em 2022; e economia de R\$ 5,2 bilhões em 2020; R\$ 7,57 bilhões em 2021 e R\$ 9,78 bilhões em 2022, totalizando R\$ 22,55 bilhões neste período.”

Leia-se:

“A Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1956519 e 1956520), traz detalhes dos valores acima expressos, com metodologia de cálculo, premissas utilizadas e abertura dos valores que compõe a economia gerada e o acréscimo das despesas. Os valores relativos aos impactos na despesa com pessoal são de R\$ 4,73 bilhões em 2020; R\$ 7,06 bilhões em 2021 e R\$ 9,37 bilhões em 2022; e R\$ 5,49 bilhões em 2020; R\$ 7,87 bilhões em 2021 e R\$ 10,09 bilhões em 2022, totalizando R\$ 23,45 bilhões neste período.”

§ 37 onde se lê:

“Primeiramente cumpre esclarecer que os valores a seguir analisados são os constantes da Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1953069).”

Leia-se:

“Primeiramente cumpre esclarecer que os valores a seguir analisados são os constantes da Nota Metodológica do Gabinete do Ministro da Defesa, de 18 de março de 2019 (SEI 1956519 e 1956520).”

§ 43 onde se lê:

“A Seção 1 da Nota Metodológica traz estimativa de economia com as medidas constantes do Projeto de Lei, apresentando separadamente os cálculos e a metodologia empregada na projeção dos aumentos permanentes de receita e redução permanente de despesa. Tais medidas dizem respeito a novas receitas com contribuições para pensões militares, arrecadação adicional de imposto de renda pessoa física em função dos acréscimos na despesa de pessoal, receitas do fundo de saúde, redução do efetivo, aumento do tempo de serviço, economia com contratação de militares inativos, entre outras. A economia gerada é de

R\$ 5,2 bilhões em 2020; R\$ 7,57 bilhões em 2021 e R\$ 9,78 bilhões em 2022, totalizando R\$ 22,55 bilhões no período 2020 a 2022, compensando o mencionado acréscimo de despesa.”

Leia-se:

“A Seção 1 da Nota Metodológica traz estimativa de economia com as medidas constantes do Projeto de Lei, apresentando separadamente os cálculos e a metodologia empregada na projeção dos aumentos permanentes de receita e redução permanente de despesa. Tais medidas dizem respeito a novas receitas com contribuições para pensões militares, arrecadação adicional de imposto de renda pessoa física em função dos acréscimos na despesa de pessoal, receitas do fundo de saúde, redução do efetivo, aumento do tempo de serviço, economia com contratação de militares inativos, entre outras. A economia gerada é de R\$ 5,49 bilhões em 2020; R\$ 7,87 bilhões em 2021 e R\$ 10,09 bilhões em 2022, totalizando R\$ 23,45 bilhões no período 2020 a 2022, compensando o mencionado acréscimo de despesa.”

As conclusões e recomendações expostos nos §§ 47 e 48 da Nota Técnica nº 2/2019/SEAF/SOF/FAZENDA-ME, de 19 de março de 2019 (SEI 1954411) ficam mantidos.

Brasília, 20 de março de 2019.

Documento assinado eletronicamente

LUIZ GUILHERME PINTO HENRIQUES

Secretário-Adjunto de Orçamento Federal

Encaminho à consideração do Secretário-Adjunto para Assuntos Fiscais.

De acordo. À apreciação do Secretário de Orçamento Federal.

Documento assinado eletronicamente

GERALDO JULIÃO JÚNIOR

Secretário-Adjunto para Assuntos Fiscais

De acordo. À Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

Documento assinado eletronicamente

GEORGE SOARES



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Guilherme Pinto Henriques, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 20/03/2019, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Julião Júnior, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 20/03/2019, às 12:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **George Alberto de Aguiar Soares, Secretário(a) de Orçamento Federal**, em 20/03/2019, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1959562** e o código CRC **B29C2935**.