

Ofício nº 30169/GM-MD

Brasília, 8 de outubro de 2019.

A Sua Excelência a Senhora  
Deputada **SORAYA SANTOS**  
Primeira-Secretária da Câmara dos Deputados  
Câmara dos Deputados  
70160-900 Brasília/DF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 1107/2019.**

<b>PRIMEIRA-SECRETARIA</b>	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em <u>14/10/2019</u> às <u>14 h 30</u>	
<u>DANIO</u> Servidor	<u>88.2650</u> Ponto
<u>[Assinatura]</u> Portador	

Senhora Primeira-Secretária,

1. Refiro-me ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 722/19, de 4 de setembro de 2019, que versa sobre o Requerimento de Informação nº 1107/2019, por meio do qual a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 1645/2019 solicita ao Ministro de Estado da Defesa, informações que permitam a identificação do fluxo de caixa prospectivo do sistema de proteção social das Forças Armadas, entre 2008 e 2018.
2. A respeito do assunto, cumpre-me informar a nobre Deputada que a resposta ao supramencionado Requerimento está contida em documento anexo, contendo 15 (quinze) páginas.
3. Coloco-me à disposição para os esclarecimentos adicionais que Vossa Excelência reputar necessários.

Atenciosamente,



**FERNANDO AZEVEDO E SILVA**  
Ministro de Estado da Defesa

## RESPOSTA AO REQUERIMENTO Nº 1107/2019 DA COMISSÃO ESPECIAL DO PL Nº 1.645/19

O referido requerimento trata da elaboração do fluxo de caixa prospectivo do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas com base em dois cenários:

- a) Aplicação da proposta contida no PL nº 1.645/19; e
- b) Aplicação das regras de alíquotas contributivas e cálculo dos benefícios de aposentadorias e pensões por morte aprovadas pela Câmara dos Deputados na PEC 6/2019, pertinentes ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

Inicialmente cabe esclarecer alguns conceitos impróprios evocados pelo presente requerimento.

A Constituição Federal de 1988 estabelece dois regimes previdenciários: (i) o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), previsto no art. 40; e (ii) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 201. Ambos pressupõem critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e a contribuição patronal, que no caso dos servidores é coberta pelo respectivo ente federativo.

O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) está previsto no art. 142, §3º, inc. X, da CF/88.

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

Como pode-se observar não há na redação do dispositivo a previsão de equilíbrio financeiro e atuarial, assim como não há, nem mesmo na legislação decorrente a previsão de contribuição patronal para o SPSMFA.

A Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, estabelece em seu art. 1º a contribuição dos militares para a pensão militar. Em relação aos militares inativos das Forças Armadas é conferido o direito a proventos quando de sua transferência para a inatividade, conforme prevê o art. 50, incisos II e III, da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares). Nesse sentido, percebe-se que a União efetuará dispêndios ao longo de anos, com o objetivo de satisfazer esses direitos. Não há, portanto, previsão legal de contribuição para a inatividade.

Conforme mencionado, à luz do que prevê a Constituição Federal, as despesas com militares inativos não se configuram como benefícios previdenciários. Consoante os Acórdãos nº 2.059/2012, 2.314/2015, 1.320/2017 e 1.295/2017 do Plenário do TCU, tais despesas são enquadradas como Encargos Financeiros da União. A Nota Técnica conjunta nº 267/2015/CGDPS/SEAFVSOF/MP já havia corroborado com esse entendimento ao classificar as despesas com inativos das FFAA como integrantes da esfera fiscal do orçamento e as despesas com pensões militares como integrantes da esfera da seguridade social.

Todavia, persistem alguns erros de interpretação nas comparações de déficits previdenciários. Conforme os conceitos apresentados, as despesas com militares inativos não contribuem para o déficit previdenciário. Apenas as despesas com pensões fazem parte do cálculo. Comumente são veiculados valores da ordem de R\$ 44 bilhões associados ao “déficit previdenciário dos militares” quando o valor correto seria de R\$ 18 bilhões, se deduzidas as despesas com inativos e somadas as receitas desvinculadas.

Assim como o Regime Geral e o Regime Próprio, caso haja a aprovação do PL nº 1.645/19, o SPSFMA continuará deficitário, mas em função do aumento da receita das Pensões Militares, esse déficit reduzirá drasticamente. Hoje as contribuições somam R\$ 3,3 bilhões. Em 2023, com a aprovação do PL, as contribuições somarão R\$ 8,3 bilhões, ou seja, 150% de incremento na arrecadação com o aumento da alíquota de 7,5% para 10,5% e a universalização da contribuição, que implicará em cerca de 330 mil novos contribuintes.

Ressalta-se ainda que o valor de déficit das pensões não reflete a realidade comparativa. Para tanto, seria necessário somar uma hipotética contribuição patronal equivalente àquela aplicável ao RPPS. Nesse cenário o SPSMFA apresentaria um superávit de R\$ 2,3 bilhões em 2025 e com forte tendência ao crescimento do superávit.

Considerando que apenas as contribuições e as despesas com pensões militares possuem caráter previdenciário, corroborando com o entendimento da Corte de Contas e com a equipe técnica do Ministério da Economia, segue abaixo uma estimativa de resultado para os próximos 10 anos:

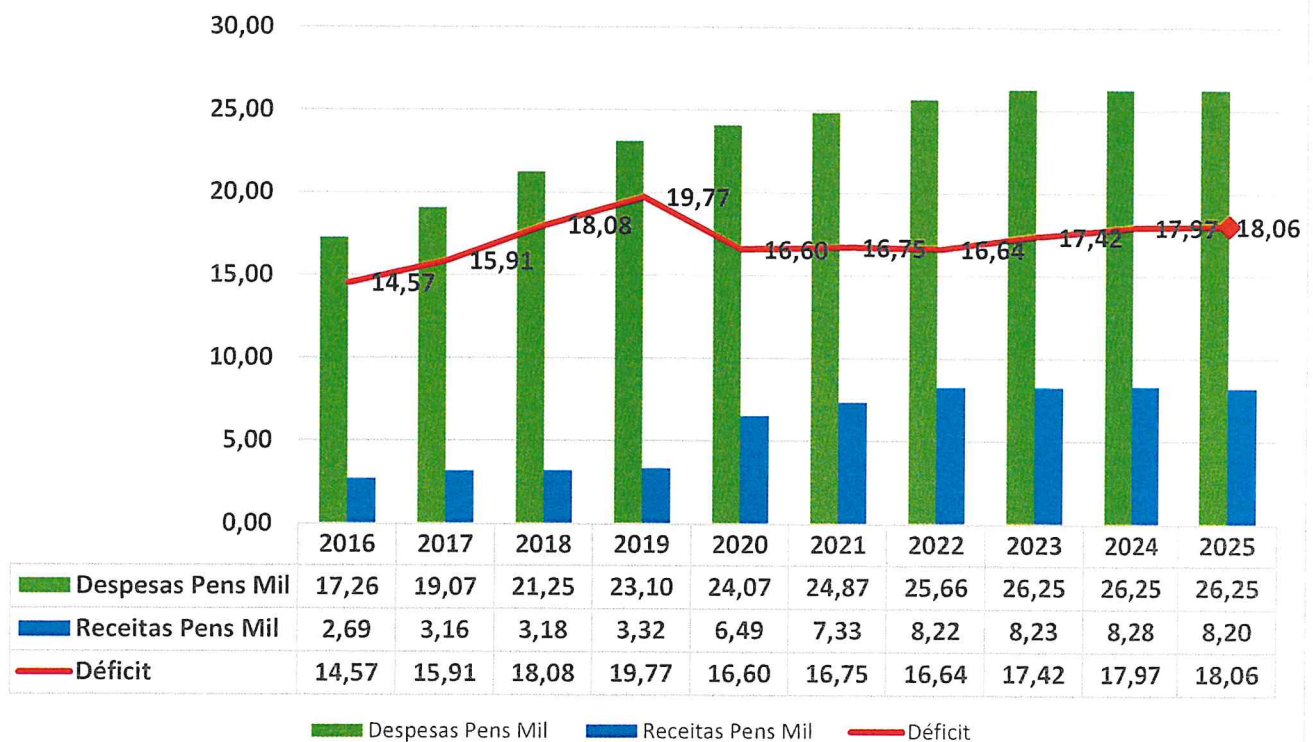
#### QUADRO DEMONSTRATIVO DE DÉFICIT DE PENSÕES

	2018	2019	2020	2021
Receitas	3,18	3,32	6,49	7,33
Despesas	21,25	23,10	24,07	24,87
Resultado	-18,08	-19,77	-16,60	-16,75
	2022	2023	2024	2025
Receitas	8,22	8,23	8,28	8,20
Despesas	25,66	26,25	26,25	26,25
Resultado	-16,64	-17,42	-17,97	-18,06
	2026	2027	2028	2029
Receitas	8,19	8,18	8,18	8,17
Despesas	26,25	26,25	26,25	26,25
Resultado	-18,07	-18,07	-18,08	-18,09

\* em R\$ bilhões



### Evolução do Déficit de Pensões Militares



\*em R\$ bilhões

Observa-se no gráfico acima que, caso o PL seja aprovado, interromperá a destacada tendência de crescimento do déficit observado no período de 2016 até 2019. Outrossim, ressalta-se que a estimativa considera o efetivo de pensionistas como constante, porém, há uma tendência de forte redução a longo prazo, considerando que o direito a deixar pensões vitalícias para filhas foi extinto pela MP nº 2.215-10/2001. Cabe lembrar ainda, conforme descrito em trecho anterior, que, por não ser um regime previdenciário, não há contribuição patronal da União para o Sistema de Proteção Social dos Militares, a exemplo do que acontece no RPPS.

Quanto a simulação de um cenário com a aplicação das regras propostas aos servidores públicos na PEC nº 6/2019, cabem os seguintes esclarecimentos:

O art. 5º da CRFB1988, em seus *caput* e inciso I, estabelece:

*“Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*I - **homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;**”*

O supratranscrito também é conhecido como princípio da igualdade ou princípio da isonomia.

Contudo, a parte final do inciso I, do art. 5º, da CRFB, estabelece que as exceções à regra da isonomia devem estar previstas na própria CRFB1988, pois a igualdade (e consequentemente a desigualdade em situações excepcionais) deve ser estabelecida “*nos termos desta Constituição*”.

O aspecto material do princípio da igualdade pode ser enunciado da seguinte maneira: “tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de maneira desigual, na medida em que se desigalam”. Ao combinar a parte final do inciso I, do art. 5º, da CRFB1988, com o aspecto material do princípio da igualdade, podemos concluir que a medida de desigualdade entre aqueles que, em regra deveriam ser iguais, somente pode ser estabelecida pela própria CRFB1988. Assim, a própria Carta Magna traz a regra geral e se obriga a cuidar das exceções.

Uma das exceções da regra da igualdade é a Emenda Constitucional nº 18/1998 (PEC 338/1996) que dispôs sobre o Regime Constitucional dos Militares das Forças Armadas. Essa Emenda Constitucional apartou os militares das Forças Armadas dos Servidores Públicos e dos demais cidadãos, em direitos e deveres, impondo aos militares deveres adicionais e menos direitos. Para viabilizar essa condição de desigualdade dos militares, o Art. 142, § 3º, inciso X da CRFB 1988 estabelece o seguinte:

*“Art. 142 (...)*

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

*(...)*

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

A literalidade do texto Constitucional não deixa dúvida sobre a situação de o militar ser uma exceção à regra da igualdade e que para isso Lei Ordinária deverá cuidar das regras da inatividade e demais situações especiais dos militares, consideradas peculiaridades de sua profissão.

Conforme é possível verificar literalmente no texto constitucional, dentro das situações especiais militares, encaixam-se também as regras de inativação do militar. Regras essas que são responsáveis, conforme o Estudo da Fundação Getúlio Vargas<sup>1</sup> por:

- (i) Atrair e reter de talentos;
- (ii) Manter efetivos com vigor físico e mental compatível com as exigências da atividade bélica; e
- (iii) Compensar as peculiaridades específicas (sacrifícios) da carreira militar.

Destaca-se que por conta dessas funções, quase a totalidade dos países compreendem que a proteção social militar deve ser distinta da previdência social, pois a eventual inexistência de um sistema especial para os militares, que reconheça suas peculiaridades, poderia redundar na falta de voluntários aptos ao serviço das Forças Armadas.

Ou seja, a Constituição brasileira, em um contexto internacional, não inova ao apartar os militares dos demais cidadãos.

Os militares das Forças Armadas nunca possuíram um regime de previdência. Historicamente, os militares nunca contribuíram para sua inativação. Na verdade, o militar sempre contribuiu somente para suas pensões e a partir da década de 1970 também passou a contribuir para o Fundo de Saúde de sua respectiva Força.

Porém, a tentativa de se aplicar regras previdenciárias aos militares das Forças Armadas, em detrimento de suas peculiaridades, não é nova.

A PEC nº 33/1995, que deu origem a Emenda Constitucional nº 20/1998 (Reforma da Previdência do Governo FHC), se propôs a criar um regime próprio de previdência para os militares das Forças Armadas. Contudo, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara suprimiu o referido dispositivo.

Durante os debates da PEC nº 338/1996, que resultou na EC nº 18/1998 (Regime Constitucional dos Militares), mais uma vez foi proposta, no âmbito da Comissão Especial que analisava o tema da Câmara dos deputados, a criação de um regime próprio de previdência das Forças Armadas. Dessa vez, coube à referida Comissão a rejeição da proposta.

---

<sup>1</sup> As Forças Armadas e a PEC da Previdência (2)”, da Fundação Getúlio Vargas (2019), disponível em <https://www.marinha.mil.br/spsm/node/56>.



Novamente, durante a tramitação da PEC nº 40/2003, que resultou na EC nº 41/2003 (Reforma da Previdência do Governo Lula), nova tentativa de aplicar regras previdenciárias aos militares foi tentada. E mais uma vez a proposta foi rejeitada pelo Parlamento, em face dos argumentos apresentados no Relatório da Comissão Especial que tratou da retromencionada PEC:

*“O regime a que se sujeita o militar exige-lhe, antes de mais nada, a **disposição para expor a risco sua própria vida**, em obediência a ordens superiores. Impõe-lhe a eventualidade de prestar serviço em qualquer horário, sem limitação de jornada e sem direito a qualquer das compensações pecuniárias previstas na legislação trabalhista. **O regime militar sujeita-o a ser transferido para qualquer localidade, eventualmente submetendo a si e a seus familiares a condições inóspitas.** Pode, ainda, já estando na reserva remunerada, ser reconvocado para o serviço ativo. Ao militar são também proibidas a sindicalização e a greve, bem como a filiação a partidos políticos, enquanto em serviço ativo.*

*Todas essas obrigações e restrições expressam a integral dedicação que é exigida dos militares, que também os impede de exercer outras atividades remuneradas. **Em contrapartida, o Estado assume responsabilidades para com os militares, dentre as quais a de garantir-lhes os meios de sobrevivência digna após deixarem o serviço ativo. Os militares federais não se vinculam, por conseguinte, a um regime previdenciário** em que os benefícios devam ter por fundamento as contribuições vertidas ao regime. **Ao contrário, as próprias peculiaridades da carreira militar inviabilizam a sujeição de seus integrantes a um regime de caráter estritamente contributivo.**” (grifos nossos)*

Acerca da inviabilidade de os militares das Forças Armadas possuírem um “Regime Previdenciário”, soma-se ao supradescrito as palavras do Prof. Fábio Zambitte:

*“Em verdade, acredito que nem seria correto falar-se em regime previdenciário dos militares, pois estes simplesmente seguem à inatividade remunerada, custeada integralmente pelo Tesouro, sem perder a condição de militar. **As especificidades desta categoria dificilmente permitirão a criação de um regime securitário atuarialmente viável**, pois o afastamento do trabalho é frequentemente precoce, seja pelas rigorosas exigências físicas da atividade militar ou mesmo por critérios de hierarquia, quando, por exemplo, um oficial general é compulsoriamente aposentado em razão de ter sido preterido na promoção por oficial mais moderno (IBRAHIM, 2008, p. 33).”*

Ressalta-se que desde os trabalhos da Comissão Especial que analisou a Emenda Constitucional nº 41/2003 até os dias de hoje não subexistem fatos novos que alterem o supradescrito.

Por isso, em razão da condição especial do militar, a Constituição não determina tratamento igualitário entre os militares das Forças Armadas e os Servidores Públicos. Se

assim desejasse, a Carta Magna teria feito. O que está previsto na CFRFB 1988 para os militares das Forças Armadas é uma exceção Constitucional à regra da isonomia, não cabendo à Projeto de Lei dispor sobre o tratamento igualitário entre Servidores Públicos e Militares das Forças Armadas.

### **Resumo “As Forças Armadas e a PEC da Previdência (2)”<sup>2</sup> - Fundação Getúlio Vargas**

*“A forte convicção de que quaisquer deliberações sobre novas regras às quais deveriam ser submetidos os militares, tomadas apenas com o viés de curto prazo de se reduzir gastos a qualquer custo, ignorando todo o seu impacto sobre a organização das Forças Armadas, não é sensata. Ela é perigosa<sup>3</sup>”.*

A assertiva acima pertence ao estudo “As Forças Armadas e a PEC da Previdência”, realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2016.

As questões que envolvem o SPSMFA não são apenas econômicas e sociais, como as que permeiam os regimes previdenciários, pois a demografia afeta as questões de defesa de forma distinta. Enquanto a mudança demográfica é: para a previdência social, uma questão de equilíbrio atuarial entre receitas e despesas; para as Forças Armadas, representa um problema militar, com graves e não triviais consequências nas questões de defesa e de poder entre as nações.

Na verdade, o SPSMFA viabiliza a **prontidão** das Forças Armadas para o cumprimento de sua missão constitucional, por meio do atendimento das seguintes funções:

- ✓ Manutenção de efetivos com vigos físico e mental compatíveis com as exigências da atividade bélica; e
- ✓ Atração e retenção de talentos, mediante a compensação das peculiaridades específicas (sacrifícios) da carreira militar.

De forma alguma as regras do SPSMFA (inclusive a integralidade e a paridade) significam privilégios. O vernáculo confirma a correção do substantivo “compensação” para definir o que ocorre nas Forças Armadas: “*equiponderar, contrabalançar, equilibrar, igualar, indenizar, ressarcir e reparar*”. Se a tese de “privilégios militares” fosse verdadeira, deveria haver um movimento de saída dos servidores públicos para as

---

<sup>2</sup> O item 3.1 deste documento é baseado no resumo do estudo “As Forças Armadas e a PEC da Previdência (2)”, da Fundação Getúlio Vargas (2019), disponível em <https://www.marinha.mil.br/spsm/node/56>.

<sup>3</sup> As Forças Armadas e a PEC da Previdência. Fundação Getúlio Vargas, 2016



Forças Armadas. Entretanto, o que ocorre é o contrário: **a evasão de militares para outras carreiras.**

Eventuais mudanças nas regras do SPSMFA devem estar sempre associadas ao aumento das capacidades operativas das Forças Armadas e não ao gasto de menos recursos. Por isso, a condução do processo deve ser atribuída ao Ministério da Defesa, sob pena de haver danos irreversíveis à estrutura de defesa e à soberania nacional.

Sendo o militar o elemento mais importante da estrutura das Forças Armadas, as peculiaridades das atividades que exerce devem ser respeitadas e o sentimento de equidade deve ser preservado.

Cabe ao Estado prover os meios necessários para que o militar cumpra com a sua missão constitucional, respeitando suas peculiaridades, protegendo-o e garantindo uma remuneração adequada que permita uma vida compatível com o papel que exerce na sociedade.

A equivocada falta de percepção de uma ameaça externa e, sobretudo, a atual situação econômica, não podem levar o Brasil a negligenciar a maior riqueza das Forças Armadas: os seus recursos humanos.

O equilíbrio das relações internacionais pode mudar rapidamente. A História demonstra que Forças Armadas prontas e preparadas são a retaguarda da política, da diplomacia e da paz social, por meio da projeção de poder nas regiões de interesse nacional e da **dissuasão**<sup>4</sup> de eventuais inimigos que intencionem aplicar a solução bélica.

### **O caráter compensatório do SPSMFA**

O caráter compensatório e diferenciado da proteção social militar em relação às regras previdenciárias civis é identificado em âmbito internacional. Segundo Palacios e Whitehouse (2006), a maior parte dos países aplica regras diferenciadas aos seus militares. Nesse sentido, vale ressaltar a pesquisa de Silva, A.S. (2017):

---

<sup>4</sup>De maneira simplificada, sob o ponto de vista militar, a dissuasão é alcançada quando um determinado “país X” tem Forças Armadas suficientemente prontas para que um outro “país, nação ou ameaça transnacional Y” pense que uma ofensiva militar contra “X” trará mais prejuízos do que benefícios para “Y”. Dito de outra forma, a dissuasão está relacionada à dificuldade que “Y” pensa existir e que o faz desistir de atacar “X”. Desta forma, por mais paradoxal que possa ser, para o caso de um país, como o Brasil, que possui caráter pacífico (previsto em sua Constituição Federal e demonstrado por seu histórico), quanto mais preparadas estiverem suas Forças Armadas, menores serão as chances do seu emprego. Por isso existe a máxima de “prepare-se para a guerra para manter a paz”. Para os menos acostumados com os conceitos militares, por analogia, podem-se mostrar instrumentos dissuasórios presentes no cotidiano: a cerca elétrica de uma residência, a existência de cão de guarda em uma residência, a contratação de segurança particular. Todos esses instrumentos possuem um custo para quem os utiliza e inibem, em graus diferentes, a atuação de um criminoso.

*"Na gênese dessa diferenciação encontra-se o entendimento de que tais regimes estão embutidos em um sistema amplo de compensação, no qual se pretende oferecer contrapartidas pelas limitações impostas e não ao usufruto de garantias comuns aos demais cidadãos (Asch & Warner, 1994; Salazar & Jones, 2012; Asch, Hosek & Mattock, 2013)."*

Assim, como forma de compensar os sacrifícios aplicados ao indivíduo militar (mesmo em tempo de paz) e de garantir a atração e retenção de talentos para as Forças Armadas, a proteção social aplicada às Forças Armadas tem por propósito amparar os militares e suas famílias, haja vista as peculiaridades da carreira.

Importante ressaltar que, mesmo em tempo de paz (e até mesmo em atividades que em outras instituições seriam consideradas administrativas), os militares são expostos a sacrifícios inerentes a tempo de guerra, pois isso faz parte da preparação das Forças Armadas. Tal preparação é indispensável para a otimização do efeito dissuasório, efeito este que é um dos grandes garantidores da paz. Desta forma, mesmo em tempo de paz são necessários mecanismos compensatórios para o militar e para sua família.

No que se refere à família, é interessante ressaltar que o militar, para exercer suas atividades, em tempo de paz ou em tempo de guerra, necessita ter a certeza de que sua família estará bem amparada em caso de ferimento grave ou morte. Tal certeza fará toda a diferença na maneira como o militar cumprirá uma ordem que aumente o risco de ferimento ou morte.

Ademais, mesmo em tempo de paz, não se pode esquecer dos sacrifícios impostos à família do militar a cada mudança de residência (ora em uma região do país, ora em outra; ora em um centro urbano muito povoado; ora na Região Amazônica; ora no litoral, ora nas fronteiras terrestres nos rincões do país). Não se pode esquecer o enfraquecimento de laços emocionais (familiares e no que se refere a círculo de amigos) a cada mudança de residência, da mesma forma que não se pode deixar de considerar a dificuldade profissional imposta ao cônjuge do militar (imagina-se uma profissional liberal, esposa de militar, que, a cada dois ou três anos, precisa iniciar um novo processo de estabelecimento de clientela).

Como se tudo isso não bastasse, a família sofre pela ausência do militar a cada longa missão na qual o mesmo não pode ser acompanhado pela sua família (Estação Antártica, Posto Oceanográfico na Ilha de Trindade, Missão de Garantia da Lei e da Ordem em um Estado diferente do qual reside, Missão de Paz da ONU, missões de patrulha das águas jurisdicionais etc....)





### **Instrumentos de compensação do SPSMFA**

A FGV, em seu estudo “As Forças Armadas e a PEC da Previdência 2 (2019)”, mencionou o relatório americano da Comissão para Modernização das Aposentadorias dos Militares daquele país para reforçar a importância das compensações aos militares:

*"Nossos militares são a força de nossas Forças Armadas, e é nosso contínuo dever e obrigação garantir que as Forças Armadas recebam os recursos adequados. A segurança nacional é uma prioridade Constitucional, e os desafios fiscais que nossa Nação enfrenta não podem ser resolvidos se focando somente nas Forças Armadas. Os recursos necessários incluem as compensações e benefícios para os militares das Forças Armadas e suas famílias, que também merecem estabilidade no longo prazo. Nossa visão é que a era atual de contínuas reduções e incertezas no orçamento das Forças Armadas afeta adversamente a prontidão e está aumentando os riscos da capacidade de nossa Nação enfrentar os requisitos crescentes de segurança nacional."*

Da leitura do excerto acima, é possível verificar, a despeito dos desafios fiscais dos Estados Unidos, a decisão americana de garantir recursos para o sistema de compensações militares, a fim de enfrentar os problemas relacionados à defesa nacional.

Asch, Mattock e Hosek (2013) afirmam que pesquisas indicam que **o nível e a estrutura da compensação militar, em relação às alternativas civis, é um fator crítico de sucesso para o recrutamento de pessoal para as Forças Armadas.**

Contudo, a medida da intensidade das compensações a que os militares fazem jus, nos diversos países, depende da cultura e estrutura de cada sociedade. Isso porque as compensações dependem do nível de voluntariedade das pessoas capacitadas (talentos) em servir às Forças Armadas.

Sobre esse ponto, no caso específico brasileiro, há que ser considerado que as compensações do SPSMFA estão sendo insuficientes para atrair e reter talentos, havendo, portanto, a necessidade de aperfeiçoar o SPSMFA para prover as Forças Armadas de pessoal capacitado.

Ao contrário do que o senso comum parece perceber, **o tempo de serviço mínimo** para inativação militar não é uma regra de compensação. Na verdade, essa **é uma regra essencialmente militar, que visa à existência de efetivos militares prontos para o combate e prontos para permitir o efeito dissuasório necessário para a manutenção**



**da paz.** Nesse ponto, mais uma vez a pesquisa de Silva, A.S. (2017) é importante para a correta compreensão da variável “tempo de serviço militar mínimo para a inativação”:

*"Palacios e Whitehouse (2006) alertam para o fato de que a natureza da atividade militar determina que a inatividade não esteja associada a uma situação como a velhice, mas sim a alguma redução da capacidade orgânica do indivíduo, de acordo com as considerações mencionadas por Salazar e Jones (2012).*

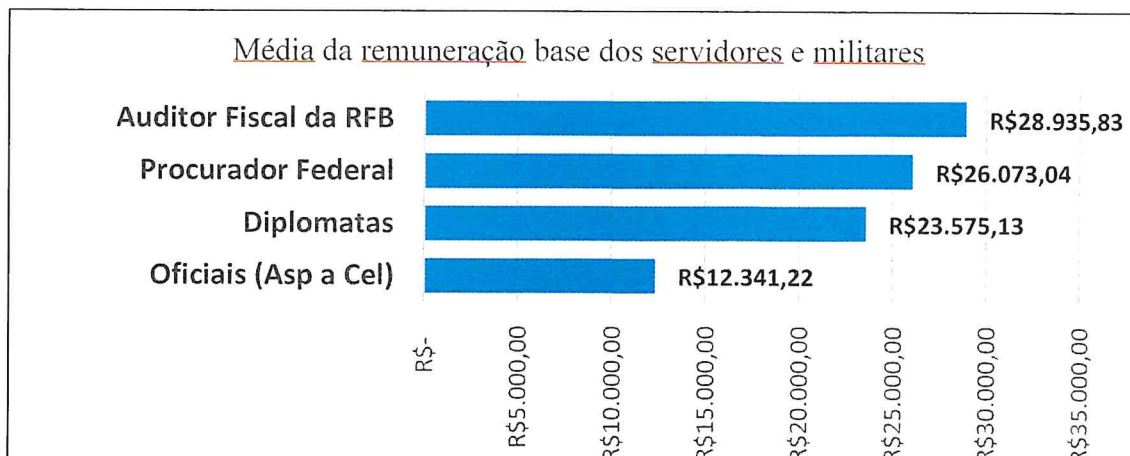
*Nesse caso o que dita a necessidade de inativação não é a velhice, mas a possível redução da capacidade para o desempenho da atividade. Diante disso, verifica-se na literatura que uma das principais características das Forças Armadas refere-se à idade em que o militar deixa o serviço ativo. Tal característica está diretamente vinculada ao tipo de atividade, na qual se observa que os componentes das tropas regulares das Forças Armadas são transferidos para a inatividade, em média, com 15 a 20 anos a menos do que os servidores civis (Henning, 2008; Wood, Bianchi & Kucik, 2012)".*

Atualmente, o direito à integralidade e à paridade dos proventos sobressai como o instrumento mais importante de atração e retenção de talentos quando comparado a outras compensações do SPSMFA, quais sejam: (i) o direito ao Próprio Nacional Residencial; (ii) o direito à assistência médica-hospitalar; e (iii) a remuneração.

### **A integralidade e a paridade**

Tomando-se por base a Pesquisa de Satisfação do Pessoal da Marinha, realizada em 2017, pela Diretoria de Assistência Social da Marinha, é possível ratificar a assertiva de que as atuais compensações do SPSMFA estão sendo insuficientes para atrair e reter talentos.

O elevado percentual de militares que percebem que suas remunerações não são compatíveis com suas funções é coerente com defasagem salarial das remunerações dos militares em relação a outras Carreiras de Estado.



Fonte: As Forças Armadas e a PEC da Previdência 2 (2019).

A diferença salarial entre as Carreiras de Estado, demonstrada no gráfico anterior, atualmente, cria uma indesejada competição dentro do setor público, onde os concursos melhor remunerados drenam talentos que já estão nas fileiras das Forças Armadas, prejudicando, assim, a formação dos futuros líderes militares. Destaca-se que, mesmo com a reestruturação proposta pelo PL nº 1645/2019, a diferença demonstrada no gráfico anterior será apenas mitigada, reforçando, portando, a necessidade de existência de outras compensações para que o indivíduo se submeta às peculiaridades militares.

**De acordo com a última pesquisa de satisfação do pessoal da Marinha, realizada pela Diretoria de Assistência Social da Marinha, 88,3% dos militares ativos de carreira consideram a integralidade e a paridade fatores preponderantes para a permanência na Força.** Dessa forma, diante da insuficiência motivacional dos próprios nacionais residenciais, da assistência médico-hospitalar e das remunerações, compreende-se a razão pela qual a integralidade e a paridade são importantes instrumentos de atração e retenção de talentos.

Entretanto, hoje, a integralidade e a paridade extrapolam a função de atração e retenção, possuindo destacada importância para manutenção do moral dos efetivos militares.

O moral dos efetivos militares é reconhecido princípio de guerra. Apenas como exemplo, segundo a publicação da Marinha que versa sobre a Doutrina Militar Naval (EMA-305), o moral é o princípio que define o estado de ânimo ou atitude mental de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que se reflete na conduta da tropa.

Logo, qualquer mudança das regras dos militares também tem que ser avaliada sobre esse prisma, de forma a não prejudicar a disposição individual do militar para o combate, nem reduzir sua predisposição à submissão às regras de hierarquia e disciplina (existentes também em tempo de paz: como preparo para a guerra; ou como elemento dissuasório necessário à manutenção da paz).

Uma eventual quebra da integralidade e da paridade, ainda que para os futuros entrantes, implicaria na existência de duas classes de militares: uma com os referidos direitos, e outra não.

Cabe mencionar que, por dispositivo constitucional, os militares das Forças Armadas não possuem sindicatos. Os preceitos da hierarquia e disciplina impõem aos cidadãos fardados a estrita obediência aos seus chefes e a confiança plena de que os Oficiais-Generais defenderão os interesses daqueles que são a *ultima ratio*<sup>5</sup> do Estado.

---

<sup>5</sup>*Ultima ratio* significa “última razão” ou “último recurso”. É uma expressão com origem no Latim e frequentemente empregada no Direito.



Nesse ponto, cabe ressaltar que notícias, cujo conteúdo aventam possibilidade de quebra da integralidade e da paridade, criam “burburinhos” indesejados, os quais são controlados em razão da liderança dos Oficiais-Generais.

O eminente Dr. Sérgio Mendes<sup>6</sup>, em uma análise acerca do SPSMFA<sup>7</sup>, ratifica, de forma clara, a importância do direito à integralidade e à paridade dos proventos dos militares inativos e pensionistas como instrumento de compensação militar.

*“E se o militar dá a sua própria vida pela Pátria, essa mesma Pátria entendeu que seria possível exigir-lhes mais: a) trabalho noturno sem o pagamento do respectivo adicional; b) laborar para além de um expediente normal de trabalho, sem a correspondente remuneração com horas-extras; c) ser preso administrativamente e não ter direito a habeas corpus; d) atribuir-lhes funções de chefia e assessoramento e não ter direito a ocupar cargos em comissão; e) o achatamento salarial; e f) ser-lhes negado o direito de greve.*

**E se tem reduções significativas de direitos, nada mais justo que a contraprestação constitucional da paridade, da integralidade dos soldos e da dignidade de permanecer militar por toda a vida (ativa, reserva e reforma), não se utilizando da expressão aposentadoria. (grifo nosso)**

Por todo exposto, fica clara a correção da regra que garante aos militares o direito à integralidade e à paridade e ratifica-se a inadequação de qualquer proposta que tenha por objetivo retirar o referido direito, sob pena de causar graves prejuízos à atual estrutura de defesa do País.

Contra tal assertiva, poderia surgir o argumento de que a necessidade de ajuste fiscal sobrepõe à questão militar e impõe a revisão urgente desses direitos. Contudo, o próximo item demonstrará a economicidade das atuais regras do SPSMFA.

### **Aspectos econômicos**

As recentes pressões internacionais por mudanças no Conselho de Segurança da ONU levaram o Brasil, por sua relevância econômica mundial e geopolítica regional, a pleitear um assento no Conselho Permanente de Segurança. Entretanto, a pretensão brasileira pode ser julgada incoerente ao ser verificado que, em média, os países com assento permanente no Conselho de Segurança investem 2,7% do PIB em defesa, enquanto o Brasil investe 1,4%. Em termos comparativos do gasto com defesa em relação

<sup>6</sup>Atual Secretário de Recursos do Tribunal de Contas da União (SERUR/TCU).

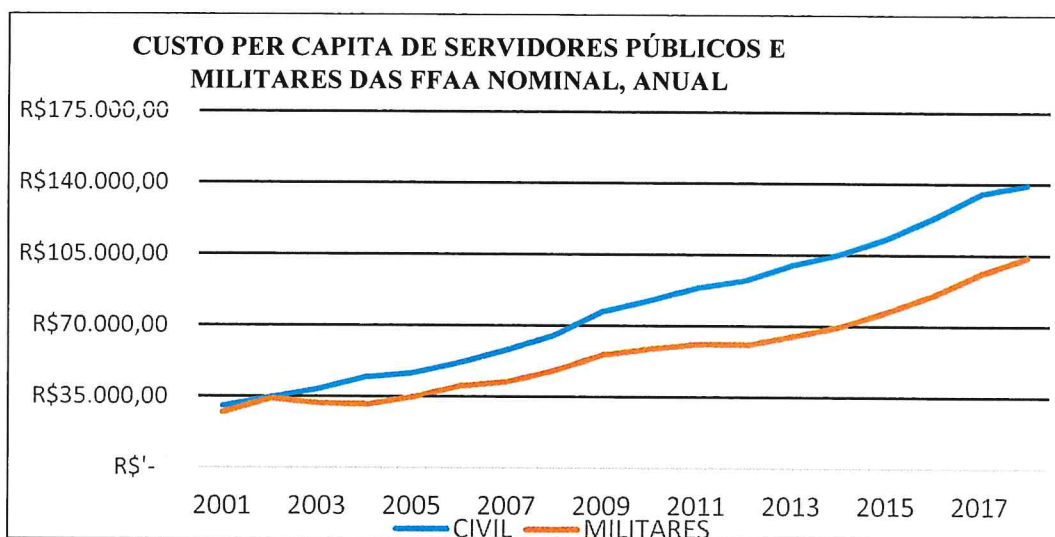
<sup>7</sup> Texto disponível em <https://www.marinha.mil.br/spsm/content/dr-s%C3%A9rgio-mendes-%E2%80%93-o-regime-constitucional-dos-militares>.



ao PIB, o Brasil ocupa a 88ª posição no mundo, mesmo sendo o Brasil o possuidor do 6º maior território do planeta, a 5ª maior população e a 8ª economia do mundo.

Destaca-se que, caso o Brasil dedicasse 2% de seu PIB na atividade de defesa, os gastos da folha de pessoal das Forças Armadas representariam 53,18% dessa despesa, percentual compatível com as despesas de pessoal militar dos países da OTAN.

Em regra, a diferenciação do regime dos militares em relação aos demais cidadãos gera custos elevados. Isso fica bem evidenciado no trabalho realizado, em 2012, por Wood, Bianchi & Kucik. Contrariando tal regra, **no Brasil, mesmo com a regra da integralidade e paridade dos militares, o custo per capita dos militares é menor que dos servidores públicos.**



Fonte: As Forças Armadas e a PEC da Previdência 2 (2019).

O gráfico acima demonstra o hiato entre os custos da carreira militar e da carreira do servidor público, mesmo sendo as Forças Armadas instituições seculares e, portanto, com maior potencial de possuir inativos e pensionistas. Em números de 2018, para que a folha dos militares tenha o mesmo custo que a folha dos servidores públicos, seria necessário um reajuste linear de 34% dos salários de todos os militares, o que representaria um impacto orçamentário anual de R\$ 25,5 bilhões<sup>8</sup>.

Além disso, por ano, a União deixa de gastar com os militares cerca de R\$ 23 bilhões com o pagamento de adicional noturno, horas extras, dentre outros direitos que

<sup>8</sup> Para se ter um parâmetro comparativo, a proposta do PL 1645/2019 prevê os seguintes impactos, em bilhões, em 2020, 2021 e 2022: R\$ 4,73; R\$ 7,06 e R\$ 9,37, totalizando R\$ 21,16. Caso o custo da folha de pagamento dos militares fosse igualado a dos servidores públicos do executivo, a despesa seria de R\$ 76,5 bilhões. Tal fato comprova a economicidade da proposta de reestruturação das carreiras dos militares das Forças Armadas.

não são devidos, em virtude de lei, aos militares. Destaca-se que esse valor é próximo ao da folha de pagamento anual de inativos.

Por tudo isso, verifica-se que as regras do SPSMFA são mais econômicas do que as dos Servidores Públicos, sendo, portanto, a solução ótima que concilia os interesses dos cofres públicos com a importância da função de atração e retenção de talentos para as Forças Armadas e com a manutenção das peculiaridades militares, em especial a disponibilidade permanente e a dedicação exclusiva dos militares em prol do Estado brasileiro.

Em relação ao cálculo da aplicação das regras de alíquotas contributivas e cálculo dos benefícios de aposentadorias e pensões por morte aprovadas pela Câmara dos Deputados na PEC 6/2019, pertinentes ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, este Ministério não possui os requisitos técnicos suficientes para produzi-lo, sob pena de afastar-se dos critérios adotados para a consolidação das estimativas de resultados da referida Proposta e Emenda à Constituição.

## REFERÊNCIAS

Asch, B.J., Hosek, J.R. & Mattock, M. G. (2013). *A Policy Analysis of Reserve Retirement Reform*. Rand Corporation.

Asch, B.J. & Warner J.T. (1994). *A Theory of Military Compensation and Personnel Policy*. DTIC Document.

Henning, C.A. (2008). *Military retirement: Background and recent developments*. DTIC Document.

Palacios, R [Robert] & Whitehouse, E. (2006). *Civil-service pension schemes around the world*. World Bank Social Protection discussion Paper, 602.

Salazar, P. B. & Jones, I. (2012). *Sistema de pensiones y otros beneficios pecuniarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile: situación actual y proyecciones fiscales 2012-2050*. Estudios de Finanzas Públicas. Recuperado de <https://books.google.com.br/books?id=RbqZjwEACAAJ>

Silva, A.S. (2017). *Uma Análise Atuarial das Pensões de Militares das Forças Armadas*. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo.

Wood, M., Bianchi, A. & Kucik, P. (2012). *Articulating value: A framework for evaluating military retirement alternatives*. DTIC Document.

