

GRUPO II – CLASSE III – Plenário  
TC 036.695/2019-0  
Natureza(s): Consulta  
Órgão/Entidade: Tribunal Superior do Trabalho  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. INDAGAÇÃO QUANTO À POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DE ATIVIDADE MILITAR FEDERAL, ESTADUAL OU DISTRITAL NA BASE DE CÁLCULO E NO FATOR DE CONVERSÃO DO BENEFÍCIO ESPECIAL A QUE SE REFERE A LEI 12.618/2012. O tempo militar federal, estadual e distrital pode ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previstos no art. 3º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.618/2012, conforme interpretação histórica, teleológica e sistemática das disposições do art. 22 da mesma lei, c/c os arts. 201, § 9º-A, da Constituição Federal de 1988, 26, *caput*, da Emenda Constitucional 103/2019 e 100 da Lei 8.112/1990.

## RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Ministro João Batista Brito Pereira, a fim de dirimir dúvidas atinentes à repercussão do tempo militar no cálculo do benefício especial (peça 2).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pela direção da unidade (peças 10 a 12):

### **HISTÓRICO**

2. *A consulta é direcionada ao Presidente do TCU e é vazada nos seguintes termos (peça 2, destaques do original):*

*Senhor Ministro Presidente,*

*Considerando o entendimento defendido por diversos Órgãos da Administração Pública Federal do Poder Executivo, do Poder Judiciário e pela FUNPRESP-EXE, no sentido de que o tempo militar federal, estadual ou distrital não repercute na base de cálculo ou no fator de conversão do benefício especial à que se refere a Lei nº 12.618/2012 (...).*

*Considerando, ainda, o consignado no item 91 do voto condutor do Acórdão nº 1.583/2018-TCU-Plenário, em que o Exmo. Sr. Ministro Relator parece apresentar entendimento diferente do manifestado pelos órgãos acima referidos, nos seguintes termos:*

*“[...] Por hipótese, tendo por adequado esse entendimento da Segep/MPOG, seria factível a conclusão da ocorrência de enriquecimento sem justa causa da União em detrimento dos militares. Se a essa categoria de servidores públicos não é dada a garantia de se compensar os valores que deles foram descontados de forma obrigatória, a exemplo da contribuição para pensão militar, é certo que esses valores acabariam por remanescer nos cofres da União.”*

*E tendo em vista o disposto no art. 1º, inciso XVII, § 2º, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 264, inciso V, do Regimento Interno do TCU, submeto a essa egrégia Corte de Contas da União o seguinte questionamento:*

***O tempo militar federal, estadual ou distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto nos arts. 3º e 22 da Lei nº 12.618/2012?***

3. *Esta Especializada aventou, por ocasião do recebimento dos autos, que tramitava neste Tribunal o TC 036.627/2019-4, com o objetivo de avaliar os critérios a serem aplicados aos proventos recebidos e aos benefícios instituídos por servidores que migraram para o Regime de Previdência Complementar, instituído pela Lei 12.618/2012 – em especial o chamado “benefício especial”. A questão em tela era um dos quesitos sob análise, motivo pelo qual foi proposto o sobrestamento dos autos (peça 3), o que foi aceito pelo Ministro Relator (peça 6).*

4. *Prolatado o decisum correspondente, qual seja, o Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, percebe-se que a questão em tela não constou dos entendimentos então fixados, apesar de o tema ter sido objeto de análise técnica, e mesmo ter o Relator abordado a questão em seu Voto (como se verá quando do exame de mérito). Fato é que a questão remanesce inconclusa, ao menos no âmbito do controle externo. Passaremos, portanto, à análise do tema, após o exame de admissibilidade da peça exordial.*

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

5. *As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente (art. 264, § 1º), requisitos todos atendidos. Quanto ao último quesito, consta parecer elaborado pela Divisão de Legislação de Pessoal do TST (peça 2).*

6. *O consulente é legitimado para elaborar consultas (art. 264, V), mas encontra-se entre as autoridades que deverão demonstrar a pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam (art. 264, § 2º). Tal se verifica, eis que compete ao Presidente do TST a direção geral daquela Corte, devendo encaminhar adequadamente todas as questões administrativas, no que se inclui, evidentemente, o correto encaminhamento de questões de pessoal, como a presente. Na verdade, o tema é relevante a toda a Administração Pública, como parâmetro de entendimento a ser observado nas concessões de aposentadorias e pensões.*

7. *Observa-se, por fim, que a consulta não incorre no óbice previsto no art. 265, do Regimento Interno, o qual prescreve que o Relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta quando tratar apenas de caso concreto. Entende-se, em suma, que o Tribunal pode conhecer da presente consulta, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno do TCU.*

#### **EXAME DE MÉRITO**

8. *A Lei 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar (RPC) para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Foi então criado o chamado benefício especial (BE), destinado aos servidores que, já sendo beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), manifestassem o desejo de migrar para o novo regime próprio limitado ao teto do RGPS, ou, ainda, aos servidores oriundos de outros entes da federação, que ingressaram como titular de cargo público efetivo da União a partir da instituição do regime de previdência complementar, sem quebra de continuidade (e desde que o ente da federação de origem ainda não tivesse instituído o regime de previdência complementar). O benefício especial é calculado com base nas contribuições outrora recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, conforme sistemática expressa na própria lei (art. 3º).*

9. *O fulcro da consulta em tela é elucidar se o servidor que migrou para o RPC tem direito a utilizar o tempo de serviço referente a sua vida militar para fins de percepção do benefício especial. Ou por outras palavras: questiona-se se, no cálculo do benefício especial, pode ser considerado para o servidor público o seu tempo militar, ocorrido antes da assunção de cargo de natureza civil. A dúvida tem sua razão de ser porque a Lei 12.618/2012 é omissa quanto ao tempo militar, nada dispondo a respeito.*

10. *Diversas correntes entendem que a EC 18/1998 provocou uma cisão entre os conceitos de servidores públicos e de militares, excluindo estes da conceituação genérica de servidores públicos. Argumenta-se que ainda antes disso os regimes que disciplinam a inativação de civis e militares já eram bastante distintos: os primeiros sempre foram regulados pelo disposto no art. 40 da Constituição Federal/1988, tendo sentido o impacto de todas as reformas previdenciárias posteriores à promulgação da Constituição; já os segundos são regulados por normas infraconstitucionais. Além disso, civis e militares obedecem a Estatutos diversos – a Lei 8.112/1990 e a Lei 6.880/1980, respectivamente.*

11. *Contudo, em julgado paradigmático, esta Corte de Contas manifestou entendimento que permite interconexão entre os dois regimes. Em sede de processo administrativo em que se analisou o direito de servidor civil e ex-militar optar pelo novo regime de previdência complementar, nos termos do § 16 do art. 40 da CF/1988, decidiu-se o que se segue, no âmbito do Acórdão 1.583/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo:*

*9.1. conhecer dos presentes recursos administrativos por atenderem aos requisitos de admissibilidade dispostos nos arts. 56, § 1º, da Lei 9.784/1999 e 107, inciso I, e 108 da Lei 8.112/1990, para, no mérito, dar-lhes provimento de sorte a deixar assente que a data de ingresso no serviço público mencionada no § 16 do art. 40 da CF/1988, com redação dada pela EC 20/1998, refere-se também a data em que o ex-militar passou a ocupar cargo efetivo no âmbito das Forças Armadas, cujo direito de opção, previsto no mencionado dispositivo constitucional, será a ele assegurado quando do ingresso em cargo público civil federal de provimento efetivo, desde que sem solução de continuidade e a data de ingresso no cargo militar efetivo das Forças Armadas tenha ocorrido até a data de entrada em vigor do regime de previdência complementar da União a que se refere a Lei 12.618/2012;*

12. *O ponto fulcral residia na correta interpretação a ser dada à locução “serviço público” constante no § 16 do art. 40 da CF/1988, com impacto na formação de entendimento acerca da possibilidade de se poder considerar como data de ingresso no serviço público a data em que determinada pessoa adentrou ao serviço militar, no que diz respeito ao direito de opção de permanecer ou não no regime anterior ao do RPC. Como se observa, no mencionado julgado, esta Corte de Contas deixou assente que a data de ingresso no serviço público mencionada no § 16 do art. 40 da CF/1988 refere-se à data de ingresso nas Forças Armadas. Está-se a dizer, em suma, que o tempo militar deve ser considerado como tempo de serviço público, para todos os efeitos. O Relator daqueles autos inclusive realçou o impacto previdenciário desse entendimento em seu Voto condutor, tudo conforme segue:*

*82. Na visão da Conjur/TCU, a distinção entre os regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares das Forças Armadas está presente na Constituição Federal de 1988 desde sua redação original. Entende aquela Consultoria que as regras constantes do art. 40 da CF/1988 sempre foram endereçadas aos servidores públicos civis, assim permanecendo mesmo com as alterações empreendidas pelas ECs 20/1998, 41/2003 e 47/2005.*

*83. Menciona, a favor de sua tese, decisão do STF no MS 24.448, de 27/9/2007, em que a Suprema Corte entendeu, em interpretação do art. 11 da EC 20/1998, não ser aplicável aos militares que reingressaram no serviço público, na condição de servidor civil e até a promulgação da EC 20/1998, a proibição constante da parte final do citado dispositivo constitucional. Tal proibição não se aplica ao militar reformado em razão de que sua nova aposentação, com base no art. 40 da CF/1988, não gera acumulação com proventos de reforma concedida com fundamento no art. 42 da CF/1988, deslocado para o art. 142, § 3º, inciso X, da CF/1988, por força da EC 18/1998.*

84. *Com as vênias de estilo, dissinto do posicionamento da Conjur. De fato, distintos são os regramentos que estabelecem os sistemas previdenciários do servidor civil, lastreado no art. 40 da CF/1988, e do militar, fundado no art. 142, § 3º, inciso X, da CF/1988, combinado com a legislação específica disposta em seu estatuto, cujos efeitos dessa distinção o próprio STF aplicou no julgamento do MS 24.448. Observo, contudo, que a Suprema Corte, em momento algum, afastou, de forma expressa, a aplicação de disposições específicas do art. 40 da CF/1988 aos militares da União, tanto é assim que a própria Justiça Federal vem reconhecendo a aplicabilidade do art. 40, § 16, da CF/1988 a tais militares.*

85. *Adicionalmente, volto a frisar que o principal argumento que viabiliza o entendimento de que a data de ingresso no serviço público mencionada no § 16 do art. 40/1998 contempla também a data de ingresso na Caserna não sucumbe à constatação de que os servidores civis e militares possuem sistemas previdenciários distintos em sua essência. Mencionado posicionamento decorre do fato de que o militar ocupa cargo público efetivo da administração federal direta, em consonância com a interpretação restritiva que deve ser dada ao § 16 do art. 40 da CF/1988.*

86. *Entre os principais fundamentos apontados pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Segep/MPOG para subsidiar a edição da mencionada Orientação Normativa 8/2014, cabe destacar aquele relacionado ao fato de que aos militares, por possuírem regramento próprio, não se aplicariam as disposições do art. 40 da CF/1988 e, por consequência, em razão de suas contribuições não serem recolhidas ao regime de previdência da União, estados, Distrito Federal e municípios, não possuem direito ao benefício especial previsto no art. 3º da Lei 12.618/2012.*

87. *A Lei 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais ocupantes de cargo efetivo, estabeleceu, em seu art. 3º, §§ 1º a 8º, o benefício especial devido àqueles que ingressaram no serviço público até a data anterior de vigência do regime de previdência complementar, sem perda de vínculo, e que optaram por aderir ao regime de previdência complementar, opção esta exercida nos termos do § 16 do art. 40 da CF/1988, bem como para aqueles servidores oriundos de cargo público estatutário de outro ente da Federação que não tenha instituído o respectivo regime de previdência complementar, e que, sem quebra de continuidade, ingressaram em cargo público federal a partir da instituição do regime de previdência complementar pela União, nos termos do que assegura o art. 22 da mesma Lei.*

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

89. *Nesse cenário, conforme posicionamento da Segep/MPOG acerca do tema, os militares que ingressaram em cargo público civil e efetivo na administração federal direta, autárquica e fundacional, após a instituição do regime de previdência complementar da União, além de terem negado seu direito ao benefício especial, previsto na Lei 12.618/2012, também não fariam jus ao exercício da opção constante do § 16 do art. 40 da CF/1988, como restou assente na Nota Técnica 83/2014/DESAP/SEGEP/MP.*

90. *Dirirjo das conclusões da Segep/MPOG.*

91. *Por hipótese, tendo por adequado esse entendimento da Segep/MPOG, seria factível a conclusão de ocorrência de enriquecimento sem justa causa da União em detrimento dos militares. Se a essa categoria de servidores públicos não é dada a garantia de se compensar os valores que deles foram descontados de forma obrigatória, a exemplo da contribuição para pensão militar, é certo que esses valores acabariam por remanescer nos cofres da União.*

13. *Contrapondo-se a esse entendimento, cabe citar importante dissidência no âmbito desta Corte de Contas. Conforme comentamos no início desta instrução, prolatado o Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário, verificou-se que a questão do aproveitamento do tempo militar para fins de cálculo do benefício especial não constou dos entendimentos então fixados, apesar de ter o Relator abordado a questão em seu Voto, e em larga medida, conforme segue (destaques do original):*

108. A Constituição Federal consagrou, a meu ver, nítida distinção entre o regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o regime previdenciário dos militares, que, desde a edição da EC 18/1998 (que dispõe sobre o regime constitucional dos militares), não integram a categoria dos servidores públicos. Tal diferenciação também é notada no âmbito infraconstitucional, em que os servidores públicos civis da União são regidos pela Lei 8.112/1990, enquanto os militares estão inseridos em estatuto próprio, qual seja, a Lei 6.880/1980.

109. A distinção entre a carreira militar e a carreira civil promovida pela Constituição Federal repercute nos respectivos regimes jurídicos, seja no âmbito de suas relações jurídicas estatutárias, seja em relação aos regimes de previdência. Quanto a este último aspecto, pode-se falar, inclusive, que há, atualmente, três regimes de previdência social existentes no país: i) o regime geral, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, aos empregados públicos celetistas e aos detentores de mandatos eletivos e cargos em comissão sem vínculo efetivo (arts. 195 e 201, da CF/1988); ii) o regime próprio dos servidores públicos civis ocupantes de cargos públicos (art. 40 da CF/1988); e iii) o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas e dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, §§ 1º e 2º e art. 142, §§ 2º e 3º da CF/1988).

110. Tem-se, assim, que o regime do art. 40 da CF/1988 não se aplica aos militares, pois a Constituição Federal de 1988 estabelece distinção e autonomia das regras de inatividade atinentes aos militares, não fazendo remissões à aplicação dos requisitos e critérios para a concessão de aposentadoria aplicáveis ao servidor público civil. Ao contrário, as condições de transferência do militar para a inatividade foram expressamente reservadas para a legislação infraconstitucional (cf. arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, ambos da CF/1988).

111. Esta singularidade do regime constitucional de inatividade dos militares restou inalterada e até realçada pelas reformas constitucionais previdenciárias posteriores, inclusive pela EC 103/2019, que atribuiu competência à União para estabelecer, por meio de lei, normas gerais de inatividade e pensões para os militares. Observe-se que, no exercício dessa competência constitucional, foi recentemente editada a Lei Federal 13.954/2019, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, dos Estados e do Distrito Federal, alterando diversas normas aplicáveis a esse grupo de agentes públicos.

112. Portanto, se os regimes em nada se confundem ou se comunicam, as contribuições vertidas para o regime próprio dos militares, salvo disposição legal expressa, não podem, de forma alguma, repercutir no cálculo do benefício especial de ex-militar que, tendo assumido cargo público efetivo civil, exerceu posteriormente a opção constitucional de que trata o § 18 do art. 40 da CF/1988, tendo em vista que, para aquele regime, não são recolhidas contribuições previdenciárias para a inatividade, mas, tão somente, contribuições para pensões militares.

113. Nesse sentido, o legislador ordinário, ao dispor acerca do conteúdo e da extensão da norma contida no art. 3º, §1º, da Lei 12.618/2012, que prevê, taxativamente, como base de cálculo do benefício especial, “contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal”, não incluiu na sua hipótese de incidência o tempo de atividade militar sujeito ao art. 42 ou 142 da CF/1988.

114. Poder-se-ia até dizer que a omissão do legislador não teria sido intencional, tendo havido, na verdade, mero esquecimento, que poderia ser colmatado pelos métodos existentes na hermenêutica jurídica.

115. Ocorre, todavia, que, analisando a tramitação da Medida Provisória 1.119/2022, posteriormente convertida na Lei 14.463/2022, que, além de dispor sobre a reabertura do prazo para opção, visou estabelecer a natureza jurídica do benefício especial, verifiquei que houve, no âmbito do Senado Federal, a apresentação de sete emendas com o objetivo de assegurar o aproveitamento do tempo de contribuição de serviço militar para fins de cálculo do benefício especial (Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196), tendo sido todas elas rejeitadas pelo Plenário do Senado Federal.

116. Por isso, em obediência ao desejo do Parlamento, que se manifestou por meio do disposto no § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, o servidor que exerceu a opção constitucional não tem direito a utilizar, para fins de percepção do benefício especial, o tempo referente à sua vida militar, visto que o regime previsto no art. 40 da CF/1988 não é aplicável à inativação dos militares de qualquer ente federativo.

No mesmo sentido, o Parecer AGU JL – 03/2020, vinculante para o Poder Executivo, conclui que o cálculo do benefício especial deve considerar as contribuições recolhidas para o Regime Próprio de Previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não incluindo as contribuições destinadas ao regime de previdência dos militares.

117. Um último argumento a ser afastado diz respeito à possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 para fins de contagem recíproca no regime próprio de previdência social, assim como a possibilidade de compensação financeira entre os referidos regimes previdenciários, regra esta introduzida no § 9º-A do art. 40 da CF/1988, pela EC 103/2019.

118. Ora, o referido dispositivo constitucional, consoante se extrai da sua própria letra, está, tão somente, autorizando a contagem recíproca de tempo de serviço militar para fins de concessão de benefício previdenciário previsto no RPPS (autorizando a compensação financeira correspondente), não havendo como se extrair, daí, a possibilidade de sua consideração para o cálculo do benefício especial, ao arrepio do que restou decidido pelo legislador ordinário.

119. A propósito, vale rememorar as considerações anteriormente assentadas no sentido de o benefício especial se tratar de vantagem pecuniária autônoma, decorrente de uma relação jurídica previdenciária, atraindo a incidência de regime jurídico próprio. É dizer, o benefício especial tem fonte normativa, hipótese de incidência, base e critério de cálculos próprios, ou seja, regime jurídico absolutamente distinto da aposentadoria que serve de base de cálculo para a pensão civil, ou da própria pensão civil que vier a ser concedida.

120. O benefício especial não se confunde com benefício previdenciário nem o complementa. Por tal motivo, por ausência de previsão legal, o tempo de contribuição militar não pode ser considerado na sua base de cálculo, por se tratar de critério absolutamente estranho ao regime jurídico da Lei 12.618/2012.

121. A adoção de entendimento contrário, tão somente em decorrência do citado § 9º-A do art. 40 da CF/1988, implicaria também, a meu ver, a necessidade de se reconhecer para o cálculo do benefício especial o tempo de contribuição vertido para o RGPS, uma vez que, desde a sua redação original, sempre foi autorizada pela Constituição Federal a sua contagem recíproca e a possibilidade de compensação financeira pela União para fins de concessão de benefícios previdenciários previstos no regime próprio dos servidores públicos efetivos.

122. Desse modo, os tempos de contribuição vertidos aos regimes dos arts. 42, 142 e 201 da CF/1988, apesar de previsão constitucional expressa da necessidade/possibilidade de compensação financeira entre os regimes como condição para a respectiva contagem recíproca de tempo de contribuição, não estão contidos no direito que decorre do § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, a despeito de eventual injustiça que possa decorrer desse tratamento legal.

14. Como se vê, o Ministro Benjamin Zymler se alinha àqueles que entendem que o servidor não tem direito a utilizar, para fins de percepção do benefício especial, o tempo referente à sua vida militar. Data maxima venia, no que pese os sólidos argumentos utilizados, pretendemos demonstrar que essa interpretação não é a que melhor integra o sistema jurídico, e, para isso, cuidamos lançar novos argumentos em direção ao entendimento preconizado pelo já citado Acórdão 1.583/2018-TCU-Plenário – julgado quanto ao qual importa observar que o Ministro Benjamin Zymler não foi presente.

15. A EC 18/1998 de fato destacou os militares da classificação geral de servidores públicos. Entretanto, há que questionar se essa separação foi tão radical a ponto de não ter deixado pontos de ligação entre essas duas categorias – uma separação tão dramática que nos leve a descartar completamente o tempo de serviço dos militares, por total incompatibilidade com o novo regime previdenciário, essencialmente no que diz respeito ao direito de percepção do benefício especial.

16. A realidade, contudo, é que existem muitos pontos de interseção entre essas duas categorias de agentes públicos. É em função de existirem muito mais similitudes do que dassemelhanças que se diz serem os militares servidores públicos lato sensu. São distintos, porém próximos. Por exemplo, a Lei 8.112/1990 assegura que seja contado para todos os efeitos o tempo

*de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas (art. 100). Nitidamente, a lei inclui o tempo militar exercido nas forças armadas no âmbito do tempo de serviço público federal. Outro exemplo pode ser detectado no seguinte dispositivo da EC 103/2019:*

*Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.*

17. *O dispositivo faz uma clivagem entre os cálculos dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social quanto à utilização das contribuições destes regimes ou das contribuições decorrentes das atividades militares – aqui incluídas não somente a dos militares das Forças Armadas (art. 142), mas também a dos militares subnacionais-(art. 42). Nesse sentido, não se mostra necessário, a bem da verdade, firmar entendimento acerca da natureza do regime de inativação do militar – ou seja, se tem natureza previdenciária ou não. A interpretação teleológica do citado art. 26, da EC 103/2019, conduz a firmar entendimento pela equiparação do tratamento a ser dado entre a base para contribuições decorrentes das atividades militares e a dos salários de contribuição adotados como base para contribuições ao regime próprio de previdência social, no que diz respeito ao cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social, do Regime Geral de Previdência Social e, conseqüentemente, para fins de concessão do benefício especial, considerando que são essas bases que serão utilizadas no cálculo desta parcela.*

18. *Devido a isso, alinhamo-nos com aqueles que defendem que a mens legis deve prevalecer em relação à mens legislatoris, de modo que a teleologia da norma é mais relevante do que a suposta intenção dos legisladores – até porque esta muitas vezes fica adstrita ao grupo de parlamentares que atuaram mais de perto na elaboração da norma. Quando se analisa a teleologia da norma, não sobressai nenhuma razão em particular para a exclusão das contribuições militares para fins de benefício especial. Assim, ainda que essa tenha sido a intenção dos legisladores, como aduz o Relator em seu Voto, esse entendimento não encontra razoabilidade no âmbito da Lei 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. A norma teve a intenção de trazer racionalidade ao sistema previdenciário dos servidores públicos, e encontra grande respaldo em cálculos atuariais, em prol do equilíbrio financeiro do sistema.*

19. *O aspecto contributivo, explicitamente prescrito no art. 26, caput, da EC 103/2019, é relevante para a forma de cálculo do benefício especial. Todavia, afóra esse aspecto, é importante ressaltar ainda que a EC 103/2019, em outros dispositivos, equiparou, por opção legítima do legislador infraconstitucional, o tempo de serviço militar ao tempo de contribuição do servidor civil para fins de permitir a contagem recíproca na inativação militar ou na aposentadoria, com a subsequente compensação financeira entre os regimes. Ressalte-se ainda que, pelo art. 5º, § 1º, da EC 103/2019, o tempo de atividade militar é até mesmo considerado como tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, atividade quanto à qual a Lei 12.618/2012, em nenhum momento, proíbe o seu cômputo para fins de concessão de benefício especial. É de se recordar que os policiais, ainda que tenham regras diferenciadas de aposentação, no que diz respeito à idade e ao tempo de contribuição, também pertencem ao regime próprio de previdência social (art. 40, § 4º-B, da CF/1988). Nesse sentido, o art. 5º, § 1º, da EC 103/2019 corrobora a necessidade de conferir aos militares subnacionais o mesmo direito de percepção do benefício especial que é concedido aos demais servidores públicos de outros entes da federação (art. 22, da Lei*

12.618/2012). Segue a transcrição dos dispositivos mencionados, a corroborar esse juízo (destaques acrescentados):

*Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:*

*(...)*

*§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.*

*(...)*

*Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º.*

*§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou socioeducativo.*

20. Cabe ainda mencionar relevante aspecto da norma que rege o benefício especial. Entende-se pela impossibilidade de que aquele que não era servidor público – ainda que em sentido lato sensu –, antes da instituição do RPC, utilize-se de eventuais contribuições previdenciárias que porventura tenha feito ao Regime Geral da Previdência Social para fins de inclusão nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial. Isso porque o § 2º, do art. 3º, da Lei 12.618/2012 evidencia que o titular do benefício especial pode apenas ser aquele **servidor** que ingressou anteriormente à instituição do RPC, tendo contribuído diretamente ao regime próprio de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou, como aqui propomos por equiparação do legislador infraconstitucional, daquele servidor lato sensu que contribuiu para o seu respectivo regime próprio de inativação militar, nos termos dos arts. 22 e 26, da EC 103/2019, 100 da Lei 8.112/1990 e 201, § 9º-A, da CF/1988. A título elucidativo, segue transcrição do dispositivo destacado (destaques acrescentados):

**§ 2º, do art. 3º da Lei 12.618/2012**

*§ 2º O benefício especial terá como referência as remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime próprio de previdência da União, e, na hipótese de opção do servidor por averbação para fins de contagem recíproca, as contribuições decorrentes de regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou pelo índice que vier a substituí-lo, e será equivalente a: (...) (Redação dada pela Lei nº 14.463, de 2022)*

21. Importante rememorar também o que dispõe o art. 3º, § 1º, da Lei 12.618/2012, o qual aduz que o benefício especial será calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40, da CF/1988, bem como o § 3º, inciso II, deste mesmo dispositivo, dispondo este que a quantidade (“TC”) de contribuições mensais são aquelas efetivamente pagas pelo servidor do regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata o art. 40 da CF/1988.

22. Os §§ 1º e 3º, do art. 3º, inciso II, da Lei 12.618/2012 fazem menção à necessidade do recolhimento dessas contribuições aos regimes do art. 40, da CF/1988. Para melhor esclarecimento, segue a transcrição desses mencionados dispositivos (destaques acrescentados):

**§§ 1º e 3º, do art. 3º, inciso II, da Lei 12.618/2012**

§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput deste artigo o direito a um benefício especial calculado com **base nas contribuições recolhidas** ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.

(...)

II - Tc: quantidade de **contribuições mensais efetuadas** para o regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União até a data da opção; e (Incluído pela Lei nº 14.463, de 2022)

23. O § 1º, do art. 3º, da Lei 12.618/2012 alerta que o cálculo deve ser realizado com base nas contribuições recolhidas, o que efetivamente ocorreu dentro dos regimes de inativação do militar das forças armadas e do subnacional. Quanto ao § 3º, inciso II, da Lei 12.618/2012, destacou-se anteriormente nesta instrução a possibilidade de utilização e da obtenção das contribuições dos militares das forças armadas e dos subnacionais (arts. 42 e 142, da CF/1988) para a concessão de benefícios previdenciários do regime próprio de previdência social, nos termos do art. 26, caput, da EC 103/2019. Depreende-se que essa compensação financeira é uma das razões que permitiu ao legislador infraconstitucional conceder o benefício especial também aos servidores públicos federais, originários de outros entes da federação, conforme consta do art. 22, caput, da Lei 12.618/2012, não sendo assim razoável, quando existir essa possibilidade, excluir o militar de tal direito. Nesse sentido, firma-se pela possibilidade de conhecer deste tempo de contribuição para fins de inclusão na remuneração de contribuição e, também, no fator de conversão do benefício especial, considerando que, diante do texto normativo e do que até agora foi exposto, entende-se que o sistema jurídico se colmata vinculando a concessão do benefício especial à possibilidade de recolhimento das contribuições enquanto servidor público – ainda que em seu sentido lato sensu, segundo entendimento firmado no Acórdão 1.583/2018-TCU-Plenário –, aos respectivos regimes de previdência do art. 40, da CF/1988, o que, como já defendido anteriormente, é plenamente possível, diante do que resta prescrito no já citado instituto da compensação financeira, conforme art. 201, § 9º-A, da CF/1988, não sendo ainda viável, quanto ao aspecto jurídico do tema aqui interpretado, alegar dificuldades operacionais e/ou econômicas para imprimir aos ex-militares entendimento restritivo e violador da segurança jurídica, haja vista que, de boa-fé, exerceram a opção de migrar para o RPC.

24. Em suma, entendemos que o tempo militar federal e o dos militares dos estados e do Distrito Federal devem ser incluídos, pela via interpretativa, nas remunerações de contribuição e no fator de conversão, para fins de concessão do benefício especial. Assim, a consulta deve ser respondida no sentido de que o tempo militar federal, estadual e distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto no art. 3º, §§ 1º e 3º da Lei 12.618/2012, conforme regramento detalhado nos art. 22 da mesma lei e do art. 26, caput, da EC 103/2019.

## **CONCLUSÃO**

25. Consulta encaminhada a este Tribunal com o intuito de dirimir dúvidas acerca do aproveitamento do tempo militar nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto na Lei nº 12.618/2012 deve ser admitida e respondida no sentido de que o tempo militar federal, estadual e distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição

*e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto no art. 3º, §§ 1º e 3º da Lei 12.618/2012, conforme regramento detalhado no art. 22 da mesma lei e do art. 26, caput, da EC 103/2019.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

26. *Ante o exposto, propõe-se o que se segue à autoridade superior:*

*a) conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU;*

*b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que o tempo militar federal, estadual e distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto no art. 3º, §§ 1º e 3º da Lei 12.618/2012, conforme regramento detalhado no art. 22 da mesma lei e do art. 26, caput, da EC 103/2019;*

*c) informar o consulente, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ministério da Defesa, o Comando do Exército, o Comando da Marinha, o Comando da Aeronáutica, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público da União, o Tribunal de Contas da União, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);*

*d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.*

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Ministro João Batista Brito Pereira, a indagar se o “tempo militar federal, estadual ou distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto nos arts. 3º e 22 da Lei nº 12.618/2012”.

2. Presentes os requisitos de admissibilidade definidos no art. 264, *caput*, inciso V, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, cumpre conhecer o feito.

3. Conforme visto no Relatório, a dúvida que motiva a presente consulta assenta-se nas considerações expendidas no voto condutor do Acórdão 1.583/2018-TCU-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), a sinalizar – segundo o consulente – a possibilidade de resposta positiva à indagação formulada, em contraponto às considerações de “diversos Órgãos da Administração Pública Federal do Poder Executivo, do Poder Judiciário e pela FUNPRESP-EXE, no sentido de que o tempo militar federal, estadual ou distrital não repercute na base de cálculo ou no fator de conversão do benefício especial à que se refere a Lei nº 12.618/2012”.

4. O feito foi instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), que também incluiu em suas análises parte dos fundamentos contidos no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler), alinhados à tese contrária à possibilidade de contabilização do tempo militar para fins de cálculo do benefício especial (BE).

5. Ao cotejar os fundamentos trazidos nos Acórdãos 1.583/2018-TCU-Plenário e 2.611/2022-TCU-Plenário com sua interpretação dos dispositivos legais e constitucionais aplicáveis à espécie, a unidade técnica propôs resposta afirmativa à consulta, ou seja, “que o tempo militar federal, estadual e distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto no art. 3º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.618/2012, conforme regramento detalhado no art. 22 da mesma lei e do art. 26, *caput*, da EC 103/2019”.

6. Contextualizada a matéria, passo a decidir.

7. De plano, considero que a força normativa e o caráter vinculante das respostas às consultas endereçadas a esta Corte de Contas impõem uma análise prudencial, principalmente quando a resposta possa conferir interpretação legal extensiva de direitos, capaz de gerar aumento de despesa, como se aventa no caso em exame.

8. Dito isso, anoto três aspectos importantes que, a meu ver, devem ser sopesados na análise da matéria:

a) os dispositivos da Lei 12.618/2012 que tratam do benefício especial vinculam-no expressamente – e apenas – às contribuições vertidas aos regimes próprios de previdência da União e dos demais entes federativos nos termos do art. 40 da Constituição Federal (§§ 1º, 2º e 3º do art. 3º), sem mencionar as contribuições para outros regimes previdenciários, *verbis*:

*§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput deste artigo o direito a um **benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal**, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.*  
[Grifei]

*§ 2º O **benefício especial** terá como referência as remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao*

regime próprio de previdência da União, e, na hipótese de opção do servidor por averbação para fins de contagem recíproca, as contribuições decorrentes de regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou pelo índice que vier a substituí-lo, e será equivalente a: (Redação dada pela Lei nº 14.463, de 2022). [Grifei].

§ 3º O fator de conversão a que se refere o § 2º deste artigo (...)

II - Tc: quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União até a data da opção; e (Incluído pela Lei nº 14.463, de 2022) [Grifei].

b) a interpretação majoritária da matéria, entre os órgãos técnicos consultivos da Administração Pública Federal, é pela impossibilidade da contabilização do tempo de contribuição de atividade militar para fins de benefício especial, conforme assim pontuado na peça inicial da consulta:

*Considerando o entendimento defendido por diversos órgãos da Administração Pública Federal do Poder Executivo, do Poder Judiciário e pela FUNPRESP-EXE, no sentido de que o tempo **militar** federal, estadual ou distrital **não repercute** na base de cálculo ou no fator de conversão do **benefício especial** a que se refere a Lei nº 12.618/2012, conforme **Orientação Normativa nº 2/2015; Nota Técnica nº 83/2014/DESAP/SEGEP/MP; Parecer n. 00093/2018/DECOR/CGU/AGU, aprovado pela Advogada-Geral da União; Parecer n. 00601/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU; Resolução CJF nº 490/2018; e Parecer Jurídico nº 30/2018/GEJUR/FUNPRESP-EXE.** [Grifei].*

c) entre as razões expendidas pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário, destaca-se a informação de que o processo legislativo gerador da Lei 14.463/2022, que conferiu a redação atual da Lei 12.618/2012, rejeitou **sete emendas** tendentes a contabilizar o tempo de contribuição de serviço militar no cálculo do BE (Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196), o que revela a **intenção legislativa de não autorizar** o direito a contagem do tempo militar para efeito de cálculo do BE, e, *ipso facto*, não recomenda desenvolver interpretação extensiva em sentido contrário.

9. Dessarte, em que pese o zelo e a percuciência das análises empreendidas pela unidade técnica, alinho-me à corrente majoritária sustentada pelos órgãos consultivos do Poder Executivo, pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Funpresp-EXE, reforçada pelos abalizados argumentos enfeixados pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário, para concluir pela ausência de amparo legal ao cômputo do tempo militar para fins de cálculo do benefício especial previsto na Lei 12.618/2012.

10. Nesse passo, aduzo às minhas razões de decidir os fundamentos expendidos pelo Ministro Benjamin Zymler sobre a questão em debate, ao relatar o Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário, *verbis*:

**III.7 - o servidor que migrou para o RPC tem direito a utilizar o tempo de contribuição referente a sua vida militar para fins de percepção do benefício especial?**

108. A Constituição Federal consagrou, a meu ver, nítida distinção entre o regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o regime previdenciário dos militares, que, desde a edição da EC 18/1998 (que

*dispõe sobre o regime constitucional dos militares), não integram a categoria dos servidores públicos. Tal diferenciação também é notada no âmbito infraconstitucional, em que os servidores públicos civis da União são regidos pela Lei 8.112/1990, enquanto os militares estão inseridos em estatuto próprio, qual seja, a Lei 6.880/1980.*

*109. A distinção entre a carreira militar e a carreira civil promovida pela Constituição Federal repercute nos respectivos regimes jurídicos, seja no âmbito de suas relações jurídicas estatutárias, seja em relação aos regimes de previdência. Quanto a este último aspecto, pode-se falar, inclusive, que há, atualmente, três regimes de previdência social existentes no país: i) o regime geral, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, aos empregados públicos celetistas e aos detentores de mandatos eletivos e cargos em comissão sem vínculo efetivo (arts. 195 e 201, da CF/1988); ii) o regime próprio dos servidores públicos civis ocupantes de cargos públicos (art. 40 da CF/1988); e iii) o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas e dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, §§ 1º e 2º e art. 142, §§ 2º e 3º da CF/1988).*

*110. Tem-se, assim, que o regime do art. 40 da CF/1988 não se aplica aos militares, pois a Constituição Federal de 1988 estabelece distinção e autonomia das regras de inatividade atinentes aos militares, não fazendo remissões à aplicação dos requisitos e critérios para a concessão de aposentadoria aplicáveis ao servidor público civil. Ao contrário, as condições de transferência do militar para a inatividade foram expressamente reservadas para a legislação infraconstitucional (cf. arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, ambos da CF/1988).*

*111. Esta singularidade do regime constitucional de inatividade dos militares restou inalterada e até realçada pelas reformas constitucionais previdenciárias posteriores, inclusive pela EC 103/2019, que atribuiu competência à União para estabelecer, por meio de lei, normas gerais de inatividade e pensões para os militares. Observe-se que, no exercício dessa competência constitucional, foi recentemente editada a Lei Federal 13.954/2019, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, dos Estados e do Distrito Federal, alterando diversas normas aplicáveis a esse grupo de agentes públicos.*

*112. Portanto, se os regimes em nada se confundem ou se comunicam, as contribuições vertidas para o regime próprio dos militares, salvo disposição legal expressa, não podem, de forma alguma, repercutir no cálculo do benefício especial de ex-militar que, tendo assumido cargo público efetivo civil, exerceu posteriormente a opção constitucional de que trata o § 18 do art. 40 da CF/1988, tendo em vista que, para aquele regime [Sistema de Proteção Social dos Militares...], não são recolhidas contribuições previdenciárias para a inatividade, mas, tão somente, contribuições para pensões militares.*

*113. Nesse sentido, o legislador ordinário, ao dispor acerca do conteúdo e da extensão da norma contida no art. 3º, §1º, da Lei 12.618/2012, que prevê, taxativamente, como base de cálculo do benefício especial, “contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal”, não incluiu na sua hipótese de incidência o tempo de atividade militar sujeito ao art. 42 ou 142 da CF/1988.*

*114. Poder-se-ia até dizer que a omissão do legislador não teria sido intencional, tendo havido, na verdade, mero esquecimento, que poderia ser colmatado pelos métodos existentes na hermenêutica jurídica.*

*115. Ocorre, todavia, que, analisando a tramitação da Medida Provisória 1.119/2022, posteriormente convertida na Lei 14.463/2022, que, além de dispor sobre a reabertura do prazo para opção, visou estabelecer a natureza jurídica do benefício especial, verifiquei que houve, no âmbito do Senado Federal, a apresentação de sete emendas com o objetivo de*

assegurar o aproveitamento do tempo de contribuição de serviço militar para fins de cálculo do benefício especial (Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196), tendo sido todas elas rejeitadas pelo Plenário do Senado Federal.

116. Por isso, em obediência ao desejo do Parlamento, que se manifestou por meio do disposto no § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, o servidor que exerceu a opção constitucional não tem direito a utilizar, para fins de percepção do benefício especial, o tempo referente à sua vida militar, visto que o regime previsto no art. 40 da CF/1988 não é aplicável à inativação dos militares de qualquer ente federativo. No mesmo sentido, o Parecer AGU JL – 03/2020, vinculante para o Poder Executivo, conclui que o cálculo do benefício especial deve considerar as contribuições recolhidas para o Regime Próprio de Previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não incluindo as contribuições destinadas ao regime de previdência dos militares.

117. Um último argumento a ser afastado diz respeito à possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 para fins de contagem recíproca no regime próprio de previdência social, assim como a possibilidade de compensação financeira entre os referidos regimes previdenciários, regra esta introduzida no § 9º-A do art. 40 da CF/1988, pela EC 103/2019.

118. Ora, o referido dispositivo constitucional, consoante se extrai da sua própria letra, está, tão somente, autorizando a contagem recíproca de tempo de serviço militar para fins de concessão de benefício previdenciário previsto no RPPS (autorizando a compensação financeira correspondente), não havendo como se extrair, daí, a possibilidade de sua consideração para o cálculo do benefício especial, ao arrepio do que restou decidido pelo legislador ordinário.

119. A propósito, vale rememorar as considerações anteriormente assentadas no sentido de o benefício especial se tratar de vantagem pecuniária autônoma, decorrente de uma relação jurídica previdenciária, atraindo a incidência de regime jurídico próprio. É dizer, o benefício especial tem fonte normativa, hipótese de incidência, base e critério de cálculos próprios, ou seja, regime jurídico absolutamente distinto da aposentadoria que serve de base de cálculo para a pensão civil, ou da própria pensão civil que vier a ser concedida.

120. O benefício especial não se confunde com benefício previdenciário nem o complementa. Por tal motivo, por ausência de previsão legal, o tempo de contribuição militar não pode ser considerado na sua base de cálculo, por se tratar de critério absolutamente estranho ao regime jurídico da Lei 12.618/2012.

121. **A adoção de entendimento contrário, tão somente em decorrência do citado § 9º-A do art. 40 [sic; provável referência ao “§ 9º-A do art. 201”] da CF/1988, implicaria também, a meu ver, a necessidade de se reconhecer para o cálculo do benefício especial o tempo de contribuição vertido para o RGPS, uma vez que, desde a sua redação original, sempre foi autorizada pela Constituição Federal a sua contagem recíproca e a possibilidade de compensação financeira pela União para fins de concessão de benefícios previdenciários previstos no regime próprio dos servidores públicos efetivos.**

122. Desse modo, os tempos de contribuição vertidos aos regimes dos arts. 42, 142 e 201 da CF/1988, apesar de previsão constitucional expressa da necessidade/possibilidade de compensação financeira entre os regimes como condição para a respectiva contagem recíproca de tempo de contribuição, não estão contidos no direito que decorre do § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, a despeito de eventual injustiça que possa decorrer desse tratamento legal. [Grifei].

11. Pontuo também que o entendimento sustentado pela Consultoria Jurídica deste Tribunal nos autos do TC 031.845/2013-4, em que proferido o precitado Acórdão 1.583/2018-TCU-Plenário, foi no sentido de que “as regras constantes do artigo 40 da Constituição Federal não abrangem os servidores públicos militares”, em linha, portanto, com a dicção majoritária sobre o tema.

12. Acresço, ainda, que a Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), ao perfilar a mesma dicção aqui esposada, vedou expressamente a contagem de tempo de contribuição relativo ao período vinculado ao Serviço de Proteção Social dos Militares no cálculo do benefício especial, por meio da Instrução Normativa SRT/MGI n. 2, de 23/1/2024, *verbis*:

*Art. 3º (...)*

*§ 7º É vedada, para fins de cálculo do Benefício Especial, a contagem de tempo de contribuição relativo a período vinculado ao RGPS, inclusive na condição de empregado público, cujo emprego foi transformado em cargo público, nos termos do art. 243 da Lei nº 8.112, de 1990, e ao Serviço de Proteção Social dos Militares. (Grifei).*

13. Orientado por esses fundamentos, em linha com o entendimento convergente dos órgãos consultivos e reguladores do Poder Executivo, do Conselho da Justiça Federal e do Funpresp-EXE, corroborado no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler) e no parecer da Consultoria Jurídica deste Tribunal nos autos do TC 031.845/2013-4, concluo pela ausência de amparo legal ao cômputo do tempo militar para fins de cálculo do benefício especial previsto na Lei 12.618/2012.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado:

“9.1 conhecer da presente consulta, para responder ao consulente que não há amparo legal ao cômputo do tempo militar federal, estadual ou distrital nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto na Lei 12.618/2012;

9.2 dar ciência deste Acórdão ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).”

TCU, Sala das Sessões, em 13 de março de 2024.

ANTONIO ANASTASIA  
Relator

## VOTO REVISOR

Solicitei vistas deste processo na sessão do último dia 13 de março, a fim de aprofundar o exame da questão formulada pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Ministro João Batista Brito Pereira, relativa ao cômputo do tempo militar federal, estadual ou distrital nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial (BE) previsto na Lei 12.618/2012.

2. Lembro que o eminente Relator, Ministro Antonio Anastasia – a quem louvo pela costumeira maestria no trato de assuntos complexos como este –, votou para que o Colegiado delibere pela ausência de amparo legal para esse cômputo, com base em análise realizada pelo Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-Plenário e, em especial, nos seguintes apontamentos:

a) os dispositivos da Lei 12.618/2012 que versam sobre o benefício especial (art. 3º, §§ 1º, 2º e 3º) vinculam-no expressamente – e apenas – às contribuições vertidas aos regimes próprios de previdência da União e dos demais entes federativos, nos termos do art. 40 da Constituição Federal de 1988, sem mencionar as contribuições para outros regimes previdenciários;

b) a interpretação majoritária da matéria, entre os órgãos técnicos da Administração Pública Federal<sup>1</sup>, é pela impossibilidade da contabilização desse tempo;

c) no processo legislativo gerador da Lei 14.463/2022, que conferiu a redação atual da Lei 12.618/2012, rejeitaram-se sete emendas tendentes a computar esse tempo de contribuição de serviço militar no cálculo do BE, o que demonstraria a intenção do legislador de não autorizar a contagem; e

d) os militares não recolhem contribuições previdenciárias para a inatividade, mas apenas para as respectivas pensões.

3. Também recorro que não houve deliberação naquele acórdão sobre esse ponto específico. Portanto, não se tem “coisa julgada”, sendo esta oportunidade relevante para este Tribunal definir a melhor interpretação a respeito do assunto.

4. Com as vênias por divergir do Relator, entendo que deve prevalecer a análise efetuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), com base no entendimento adotado na prolação do Acórdão 1.583/2018-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo).

5. Assim, adoto os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que se seguem a fim de demonstrar a possibilidade de extrair interpretação jurídica que leva à formulação de resposta positiva à indagação do consulente.

6. Para esse juízo, acolho, ainda, parte das análises apresentadas em memoriais pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis) e pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco), entidades admitidas como *amicus curiae* pelo Relator (peças 14, 17 e 22-23).

## II – Introdução

7. Transcrevo, a seguir, dispositivos da Lei 12.618/2012 afetos ao tema, já com as alterações processadas pela Lei 14.463/2022:

---

<sup>1</sup> Notas Técnicas 83 e 112/2014/DESAP/SEGEP/MP; Orientação Normativa SEGEP/MP 2/2015; Parecer 00093/2018/DECOR/CGU/AGU; Parecer 00601/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU; Resolução-CJF 490/2018; Parecer Jurídico 30/2018/GEJUR/FUNPESP-EXE; Parecer-AGU JL 03/2020; Instrução Normativa-SRT/MGI 2/2024; e parecer da Consultoria Jurídica deste Tribunal no TC 031.845/2013-4.

“Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observado o disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no **caput** do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público:

(omiti)

§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do **caput** deste artigo o direito a um **benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.**

§ 2º O benefício especial terá como referência as remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime próprio de previdência da União, e, na hipótese de opção do servidor por averbação para fins de contagem recíproca, as contribuições decorrentes de regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou pelo índice que vier a substituí-lo, e será equivalente a:

I - para os termos de opção firmados até 30 de novembro de 2022, inclusive na vigência da Medida Provisória nº 1.119, de 25 de maio de 2022: a diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações referidas neste parágrafo correspondentes a 80% (oitenta por cento) de **todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, multiplicada pelo fator de conversão; ou**

II - para os termos de opção firmados a partir de 1º de dezembro de 2022, em novas aberturas de prazo de migração, se houver: a diferença entre a média aritmética simples das remunerações referidas neste parágrafo correspondentes a 100% (cem por cento) de **todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput, multiplicada pelo fator de conversão.**

§ 3º O fator de conversão a que se refere o § 2º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de 1 (um), será calculado pela fórmula  $FC = Tc/Tt$ , na qual:

I - FC: fator de conversão;

II - Tc: **quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União até a data da opção; e**

III - Tt:

a) para os termos de opção firmados até 30 de novembro de 2022, inclusive na vigência da Medida Provisória nº 1.119, de 25 de maio de 2022:

1. igual a 455 (quatrocentos e cinquenta e cinco), quando se tratar de servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União, se homem;

2. igual a 390 (trezentos e noventa), quando se tratar de servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União, se mulher, ou servidor da União titular de cargo efetivo de professor da educação infantil ou do ensino fundamental; ou

3. igual a 325 (trezentos e vinte e cinco), quando se tratar de servidor titular de cargo efetivo da União de professor da educação infantil ou do ensino fundamental, se mulher; e

b) para os termos de opção firmados a partir de 1º de dezembro de 2022, em novas aberturas de prazo de migração, se houver: igual a 520 (quinhentos e vinte).

(omiti)

Art. 22. Aplica-se o benefício especial de que tratam os §§ 1º a 8º do art. 3º ao servidor público titular de cargo efetivo da União, inclusive ao membro do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, **oriundo, sem quebra de continuidade, de cargo público estatutário de outro ente da**

*federação que não tenha instituído o respectivo regime de previdência complementar e que ingresse em cargo público efetivo federal a partir da instituição do regime de previdência complementar de que trata esta Lei, considerando-se, para esse fim, o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal, assegurada a compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal.” (grifos e destaques acrescidos)*

8. Como se nota, a lei certamente foi omissa sobre o cômputo do tempo de serviço militar no cálculo do BE, embora tenha disposto sobre a situação do servidor público proveniente dos entes da federação subnacionais.

9. Todavia, a própria natureza do serviço militar e do BE e o previsto no § 9º-A do art. 201 da CF/1988, entre outros diplomas legais, a seguir indicados, merecem consideração.

### III – Natureza do sistema de inatividade do militar

10. É indiscutível que o ordenamento jurídico brasileiro estabelece regime singular para a inatividade do militar, distinto do regime próprio dos servidores públicos civis ocupantes de cargos públicos (art. 40 da Constituição Federal/1988 - RPPS), consoante as disposições dos arts. 42, §§ 1º e 2º, e 142, § 3º, inciso X, da Carta Magna e da Lei 13.954/2019, que trata, entre outros assuntos, do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, dos Estados e do Distrito Federal (SPSMFA).

11. Esse sistema de proteção social, apesar das controvérsias antes existentes, segundo deliberado no Acórdão 684/2022-Plenário (Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), em virtude da alteração do § 20 do art. 40 da Constituição Federal, introduzida pela Emenda Constitucional 103/2019, e das modificações da Lei 6.880/1980 (art. 53-A), promovidas pela Lei 13.954/2019, não tem natureza “previdenciária”, por estar definido como “encargo financeiro da União”.

12. É, sim, um sistema de “compensação” do Estado “*pelos sacrifícios pessoais e familiares inerentes à vida militar nas Forças Armadas, que, se não adotado, acarretaria a perda de atratividade da carreira, com reflexos negativos à política estratégica de segurança nacional a longo prazo*”, de acordo o voto do Ministro Raimundo Carreiro, com base no Relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a emitir parecer sobre o Projeto de Lei 1.645/2019.

13. Como se extrai do Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), 1.869/2014, mencionado naquele voto:

*“(…) os militares federais não contribuem para ‘garantir a reposição de renda’ quando não mais puderem trabalhar. Essa garantia é totalmente sustentada pelo Estado. Contribuem, sim, com 7,5% (sete e meio por cento) da sua remuneração bruta para constituir pensões, que são legadas aos seus dependentes e com 3,5% (três e meio por cento), também da remuneração bruta, para fundos de Saúde.” (destaquei)*

14. Decerto, ainda que o art. 3º, § 1º, Lei 12.618/2012, em sua literalidade, tenha se referido apenas às contribuições destinadas ao RPPS, concordo com a AudPessoal quanto à importância de se reconhecer pontos em comum entre as categorias de servidores públicos civis e militares que, ao final, autorizam a aplicação de interpretação extensiva da norma.

15. A singularidade do regime militar não tem o potencial de afastá-los da categoria de agente público, o que lhes possibilita o exercício de alguns direitos contemplados naquele art. 40 da Constituição Federal, a exemplo da opção pelo regime de previdência complementar (RPC - § 16), conforme deliberado pelo Tribunal no Acórdão 1.583/2018-Plenário:

*“(…) a data de ingresso no serviço público mencionada no § 16 do art. 40 da CF/1988, com redação dada pela EC 20/1998, refere-se também a data em que o ex-militar passou a ocupar cargo efetivo no âmbito das*

*Forças Armadas, cujo direito de opção, previsto no mencionado dispositivo constitucional, será a ele assegurado quando do ingresso em cargo público civil federal de provimento efetivo, desde que sem solução de continuidade e a data de ingresso no cargo militar efetivo das Forças Armadas tenha ocorrido até a data de entrada em vigor do regime de previdência complementar da União a que se refere a Lei 12.618/2012”*

16. Ou seja, como asseverou a unidade especializada, a interpretação dada foi no sentido de que “o tempo militar deve ser considerado como tempo de serviço público, para todos os efeitos”, regra há muito contemplada na Lei 8.112/1990 (art. 100) e que ampara interpretações similares à já adotada pelo TCU e por órgãos do Poder Judiciário, bem como a que faço nesta oportunidade.

17. A título ilustrativo, tem-se as seguintes decisões de órgãos do Poder Judiciário:  
- CSJT-Cons-4103-98.2018.5.90.0000, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho<sup>2</sup>:

**“CONSULTA. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO. SERVIDORES ORIUNDOS DE CARREIRAS MILITARES. DIREITO AO REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS.**

*A natureza do vínculo estatutário do militar não lhe retira a qualidade de servidor público lato sensu. Assim, estende-se aos servidores egressos das carreiras militares o direito reconhecido a servidores civis oriundos de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Processo CSJT-PE-A-4653-30.2017.5.90.0000), desde que cumpridas as mesmas condições, quais sejam, ingresso na carreira militar anteriormente a 14 de outubro de 2013 e que não tenha havido descontinuidade da prestação de serviços. Consulta conhecida e respondida.”*

- Apelação Cível 0093335-05.2014.4.01.3400, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região<sup>3</sup>:

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

(...)

2. O § 16 do artigo 40 da Constituição da República de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98, determina que os servidores que já detinham cargo no serviço público somente serão submetidos ao novo regime de previdência mediante prévia e expressa opção, **sem estabelecer qualquer restrição quanto à natureza do vínculo no serviço público (se federal, estadual, municipal ou distrital, civil ou militar); o que foi corroborado pelo artigo 3º, II, da Lei nº 12.618/2012.**

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

(...)

5. Nesse contexto, a Orientação Normativa n 8, de 01 de outubro de 2014, com base na qual a administração pretendeu alterar o regime previdenciário dos autores, encontra-se em total dissonância com o disposto no art. 40, §16, da Constituição Federal, que é claro ao estabelecer como marco o ingresso no serviço público, sem fazer distinção quanto aos egressos do serviço público federal, estadual ou municipal, civil ou militar.

6. Apelação e remessa necessária não providas.”

<sup>2</sup> Consulta efetuada, em 23/4/2024, no seguinte endereço:

<<https://consultaprocessual.tst.jus.br/consultaProcessual/resumoForm.do?consulta=1&numeroInt=128305&anoInt=2018>>

<sup>3</sup> Consulta efetuada, na mesma data, no endereço:

<<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>

#### IV – Natureza do benefício especial

18. O BE foi instituído com propósito de remunerar financeiramente o servidor público e os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União, da Defensoria Pública da União e do Tribunal de Contas da União que ingressaram no serviço público federal anteriormente a 4/2/2013 (ou 13/10/2013, no caso do Poder Judiciário e do MPU), incentivando-os a migrar para o RPC, tendo em vista que, com a mudança de regime:

a) seus benefícios (aposentadoria ou pensão) estarão limitados ao teto do regime geral de previdência social (RGPS), em que pese possa ter contribuído sobre remunerações, em média, maiores do que esse teto;

b) o inativo ou pensionista deixará de ter direito à paridade com a remuneração dos ativos;

e

c) o RPC visa, entre outros fins, garantir equilíbrio nas contas previdenciárias e igualdade de direitos com os beneficiários do regime geral.

19. Os recursos utilizados no pagamento do BE são originários do tesouro e, nos termos do art. 53-A da Lei 13.954/2019, no sistema de proteção social dos militares.

20. Diante disso, antevê-se que não existe plausibilidade na diferenciação da situação do militar, que mudou para o RPPS, para efeito do pagamento do BE.

#### V – Contagem recíproca e compensação financeira entre os regimes

21. Foram efetuadas as seguintes modificações no texto constitucional pela Emenda 103/2019, visando fundamentalmente à preservação da hígidez dos cofres próprios:

*“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:*

*(omiti)*

*§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.*

*§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.” (destaquei)*

22. Pela regra do citado § 9º-A, deflui-se que, ao acrescer esse dispositivo na Constituição, o legislador constitucional derivado pretendeu deixar cristalina a necessidade de também efetuar a contagem recíproca dos tempos de serviços militares e a compensação financeira das receitas de suas contribuições, porquanto o § 9º do dispositivo já contemplava a aplicação desses institutos entre o RGPS e o RPPS.

23. Essa conclusão resulta, ainda, de outros dispositivos da emenda, que equipararam os tempos de serviços do servidor civil e do militar ou trataram as despesas com a inatividade militar e suas pensões de maneira integrada aos benefícios dos segurados do RGPS e do RPPS ao:

a) considerar, para os fins da Lei Complementar 51/1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares como de exercício em cargo de natureza estritamente policial (art. 5º, § 1º);

b) determinar a instituição, por parte da União, de sistema integrado de dados relativos às despesas do RGPS, dos RPPS e das remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares (art. 12);

c) estabelecer que, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal, o tempo de contribuição a RPPS e ao RGPS e o decorrente das atividades militares indicadas nos arts. 42 e 142 que tenha sido usado para a concessão de benefício pelos regimes de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo não pode ser utilizado para obtenção de benefício naqueles regimes (art. 14, *caput* e § 4º);

d) prever, até a edição de lei destinada a disciplinar o cálculo dos benefícios do RPPS da União e do RGPS, a utilização da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para as respectivas contribuições e, ainda, para contribuições decorrentes das atividades militares (art. 26).

24. Quanto ao exposto na alínea “a” do item anterior, rememoro que o tempo de serviço em atividade policial é computado para fins do cálculo do BE, por se tratar de categoria que pertence originalmente ao RPPS.

25. A respeito do cálculo dos benefícios do RPPS estabelecido no art. 26 da Emenda Constitucional 103/2019 (alínea “d” do item 23), já me manifestei, no momento da aprovação do Acórdão 684/2022-Plenário, no seguinte sentido:

*“(...) caso não fosse ali prevista a utilização das contribuições decorrentes das atividades militares para cálculo das médias aritméticas para definição dos benefícios do RPPS e do RGPS, os egressos das Forças Armadas, reintegrados à vida civil, teriam enorme prejuízo, uma vez que seus ganhos auferidos durante o período castrense seriam desprezados.”*

26. O Ministro Aroldo Cedraz, por sua vez, ponderou, na mesma oportunidade, que:

*“(...) as novas regras inauguradas pela Emenda Constitucional 103/2019 e Lei 13.954/2019 (...) acentuaram a necessidade de compensação financeira entre esses regimes e o sistema de proteção social dos militares, o que leva a reflexão de que os sistemas estão interconectados, dado que é possível o aproveitamento e intercâmbio entre as contribuições a quaisquer desses sistemas visando à percepção de benefícios.”*

27. Ressalto, ademais, que a Lei 10.887/2004, em vigor, ao dispor sobre a aplicação da Emenda Constitucional 41/2003, também não faz distinção do emprego do tempo de serviço militar no cálculo dos benefícios, pois estabelece a consideração da “média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado”, correspondentes a 80% de todo o período contributivo indicado na norma (art. 1º, *caput*).

28. Com efeito, no mencionado Acórdão 1.583/2018-Plenário, este Tribunal levou em conta a necessidade de compensar os militares que tiveram o direito de efetuar a opção pelo RPC em face das contribuições feitas para pensão militar, previstas na Lei 3.765/1960, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração, o que se torna mais evidente com as referidas alterações legislativas posteriores.

29. De todo modo, ainda que os militares só contribuam para as pensões e que o SPSMFA não tenha natureza previdenciária, é importante destacar o fato de a Lei 10.887/2004 autorizar que a base de cálculo dos proventos corresponda à remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio (art. 1º, § 2º).

30. Assim, em interpretação histórica, teleológica e sistemática do ordenamento jurídico vigente, e atento aos propósitos do legislador constitucional desde a promulgação da Emenda

Constitucional 20/1998, compartilho com entendimento da AudPessoal de que aceitar o cômputo do tempo militar federal, estadual ou distrital nas remunerações de contribuição e no fator de conversão do BE amolda-se perfeitamente à mens legis que resultou na Lei 12.618/2012, bem como nos demais diplomas mencionados, principalmente na Emenda Constitucional de 103/2019.

31. Ao instituir o RPC para os servidores públicos, a lei buscou trazer racionalidade aos sistemas previdenciários, mediante aplicação real de sistema contributivo respaldado em cálculos atuariais que favoreçam o equilíbrio financeiro, e, ao estabelecer a compensação financeira entre os regimes, favorecer a hígidez das finanças públicas.

32. Acrescento que, no cenário delineado, é compreensível o fato de a Lei 12.618/2012 não ter tratado especificamente do tempo de serviço militar e da compensação financeira de suas contribuições, porquanto aquele diploma é anterior à Emenda Constitucional de 103/2019.

#### VI – Contexto normativo atual

33. Não ignoro que a interpretação por mim defendida vai de encontro ao estabelecido no Parecer-AGU JL 03/2020 – que possui força vinculante para a Administração Federal, a teor das disposições 40, § 1º, da Lei Complementar 73/1993 –, assim como na Instrução Normativa-SRT/MGI 2/2024 e na Resolução-CJF 490/2018.

34. O Parecer-AGU JL 03/2020 sustenta-se principalmente em argumentos relativos à: i) distinção e falta de comunicação entre o RPPS e o regime dos militares, inclusive sob a premissa de que estes não integrariam a categoria dos servidores públicos, ii) ausência de amparo legal para o cômputo do tempo de serviço militar no BE, em face da taxatividade das normas quando se referem ao art. 40 da Constituição Federal de 1988; e iii) falta de contribuição previdenciária pelos militares.

35. Observo que tal parecer é comumente utilizado para fundamentar a negativa do direito em análise e provavelmente serviu de base para a Instrução Normativa-SRT/MGI 2/2024.

36. Contudo, a presente análise trouxe evidências robustas para demonstrar que argumentos como esses não devem prevalecer.

37. Além disso, pondero que o Parecer-AGU JL 03/2020 foi elaborado considerando análises que se reportaram ao disposto no § 9º do art. 201 da Constituição, sem mencionar o § 9º-A, incluído pela Emenda Constitucional 103/2019, apesar da incompatibilidade do entendimento lá defendido com a regra introduzida na Carta Magna.

38. A norma do Conselho da Justiça Federal, por sua vez, foi editada antes da emenda constitucional.

39. Diante desse contexto, e da competência conferida a este Tribunal pelo art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, não há óbices para a deliberação que proponho.

#### VII - Processo legislativo gerador da Lei 14.463/2022

40. O argumento relativo à rejeição das Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196 no processo legislativo gerador da Lei 14.463/2022, nos termos do item 2, alínea “c”, deste voto, também não é bastante para fundamentar resposta negativa à pergunta trazida ao descortino deste Tribunal (item 115 do voto condutor do Acórdão 2.611/2022-Plenário).

41. Em consulta ao endereço eletrônico do Congresso Nacional<sup>4</sup>, constatei que, na tramitação da Medida Provisória 1.119/2022 – que originou a Lei 14.463/2022 –, as Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196<sup>5</sup> – rejeitadas – não objetivaram assegurar o aproveitamento do tempo de contribuição de

<sup>4</sup>Foram efetuadas consultas, em 19/4/2024, no seguinte endereço:  
<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/153287>>

serviço militar para fins de cálculo do benefício especial, mas sim das contribuições vertidas aos entes federados subnacionais.

42. Tais emendas tiveram justificativas iguais para definir o fator “TC” (art. 3º, § 3º, inciso II, da Lei 12.618/2012) como a “*quantidade de contribuições mensais efetuadas para os regimes de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal e o artigo 22 desta Lei, efetivamente pagas pelo servidor ou membro até a data da opção*”, amparando-se nos entendimentos da Advocacia Geral da União expostos no Processo 03154.004642/2018-50 (no qual foi elaborado o Parecer JL - 03, aprovado pelo Presidente da República), e na Resolução Conjunta STF/MPU 03/2018, conforme mostram os seguintes trechos dessas justificativas:

“(…)

*Assim, firmou-se o entendimento de que, embora a redação original da lei preveja para o cálculo do fator TC, apenas as contribuições vertidas para o regime de previdência da União, ele deve ser interpretado de maneira ampla, considerando também as contribuições vertidas para os demais regimes de previdência previstos no caput do artigo 40 da Constituição Federal.*

*Assim, a partir do entendimento firmado não há motivo para a redação original do inciso II, § 3º do artigo 3, pois, caso seja mantido, o texto irá ferir o princípio constitucional da isonomia, gerando vantagem indevida à União, em prejuízo ao servidor. Portanto é necessária a mudança de sua redação, evitando, assim, eventuais interpretações equivocadas pelos aplicadores da lei.*

(omiti)

*No mesmo documento, a Advocacia Geral da União ainda destaca que tal entendimento, também adotado pela CONJUR/MP, está, completamente, alinhado à intenção do legislador e não o adotar resultaria em enriquecimento sem causa da União, em detrimento do servidor:*

63. **A CONJUR/MP**, à época, no PARECER n. 00601/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU (seq. 2), **acompanhou referido entendimento**. Para tanto, destacou:

*25. Em relação à segunda questão, não obstante o dispositivo que trata especificamente da forma de cálculo do Benefício Especial faça referência apenas à ‘quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data da opção’ (art. 3, § 2, da Lei 12.618/2012), o dispositivo que assegura o próprio direito ao Benefício Especial menciona expressamente o tempo de contribuição ao regime próprio de previdência social dos servidores públicos dos demais entes federativos (art. 3, § 2, da Lei 12.618/2012).*

(…)

*26. Além disso, o art. 22 da Lei 12.618/2012 também menciona expressamente o tempo de contribuição ao RPPS dos demais entes federativos ao assegurar o direito ao Benefício Especial aos servidores públicos oriundos dos demais entes federativos que ingressem no serviço público federal após a data da entrada em vigor do novo regime previdenciário.*

(…)

*27. A própria referência ao instituto da compensação financeira entre regimes previdenciários impõe que as contribuições do servidor ao RPPS dos demais entes federativos também seja levada em conta no cálculo do Benefício Especial, sob pena de enriquecimento sem causa da União.*

*28. Logo, a conclusão é a de que o cálculo do Benefício Especial também deve incluir as contribuições mensais efetuadas para o regime próprio de previdência social dos servidores públicos dos demais entes federativos, assegurada a aplicação do instituto da compensação financeira entre regimes previdenciários (art. 201, § 9, da Constituição Federal).*

64. *Verifica-se, pois, que o entendimento sustentado foi no sentido de que a leitura dos §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, deve ser feita em harmonia com os demais preceitos constitucionais*

---

<sup>5</sup> De autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), do Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), do Senador Paulo Rocha (PT/PA), do Deputado Professor Israel Batista (PSB/DF), do Deputado Rogério Correia (PT/MG) e do Senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), respectivamente.

*e legais, pois sendo o benefício especial de caráter compensatório não se pode desconsiderar o tempo de contribuição destinado aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme disciplina o art. 40 da Constituição Federal.*

(...)

65. *A respeito do referido entendimento, verifica-se que está alinhado à intenção do legislador, conforme será a seguir demonstrado. (...)*

*Justificativa*

*A menção ao serviço prestado unicamente à União está incompatível com a regra da contagem recíproca, garantida pelo § 9º do art. 40 da Constituição Federal.*

67. *Recorrendo mais uma vez ao conteúdo dos debates ocorridos naquela Casa Legislativa, infere-se a seguinte informação extraída do Parecer do Relator da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP):*

*O § 1º do art. 3º do projeto original determina que os servidores que exercerem a opção recém mencionada perceberão ‘benefício especial SF/22974.35400-51 calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição.’*

*Considerando que esse benefício se destina a compensar a redução do valor do benefício devido pelo regime próprio de previdência da União e que a Constituição Federal assegura o cômputo do tempo de contribuição federal, estadual e municipal, assim como para o regime geral de previdência social – RGPS (art. 40, §§ 3º e 9º), determinando a compensação entre esses regimes (art. 201, § 9º), conclui-se, forçosamente, que a regra proposta resultaria no enriquecimento sem causa da União, em detrimento do servidor.*

*No mesmo sentido também é o entendimento do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, conforme expresso na Resolução Conjunta STF/MPU 03, de 20 de junho de 2018, a qual visa orientar “os órgãos do Poder Judiciário da União, do Ministério Público da União (MPU) e o Conselho Nacional do Ministério Público SF/22482.93038-90(CNMP) sobre a concessão do Benefício Especial de que trata a Lei 12.618, de 30 de abril de 2012”, que, interpretando a referida lei, descreve o Tc como sendo a quantidade de contribuições mensais efetuadas para todos os regimes de previdência de que trata o caput do artigo 40 e não apenas para a União.” (destaques constantes das emendas)*

43. A redação original da Medida Provisória 1.119/2022 definia o fator “TC” como a quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data da opção.

44. Dessa forma, as citadas emendas buscavam fazer referência ao art. 22 da Lei 12.618/2012 para deixar claro que deveria ser incluído no cálculo do BE o tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal de servidores dos entes subnacionais.

45. Embora essas emendas não tenham sido incorporadas ao texto, a redação final incluiu a intenção delas, na medida em que estabeleceu o fator “TC” como a “quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal”.

46. Em consequência, as Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196 não trataram dos militares, e sua rejeição não pode ser interpretada como intenção do legislador de afastar deles o direito que está sendo examinado.

47. Ao contrário, entendo que as justificativas então formuladas para considerar o tempo de contribuição aos entes subnacionais no cálculo do BE amoldam-se perfeitamente ao tempo de exercício de atividade militar, consoante a análise efetuada no tópico precedente.

48. Por outro lado, pesquisando as 201 emendas apresentadas ao projeto<sup>6</sup>, verifiquei que as de números 57, 70, 75, 80, 86, 109, 117, 129, 184, 189, 195<sup>7</sup> – também rejeitadas – visaram produzir modificações prevendo explicitamente que o tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os artigos 42, 142 e 143 da Constituição Federal de 1988 seria contado para fins do cálculo do BE.

49. Porém, isso não significa que a pretensão do Poder Legislativo foi vedar a contagem desse tempo, porque, na sessão deliberativa ordinária realizada em 4/10/2022 no Plenário do Senado, foram aprovadas apenas as Emendas 202 e 203-PLN, de “redação”, ficando prejudicadas a medida provisória e as demais emendas a ela apresentadas<sup>8</sup>.

50. Note-se que, anteriormente, o parecer proferido em Plenário do Congresso Nacional pelo Deputado Sanderson (PL-RS), em substituição ao relator<sup>9</sup>, sugeriu a rejeição de todas as emendas então avaliadas, nos seguintes termos:

*“Os Parlamentares apresentaram, como já destacado, 201 Emendas, ocorrendo a retirada das Emendas n° 25, 177 e 193.*

*Depois de analisar as 198 Emendas remanescentes, decidimos acatar parcialmente as Emendas n° 71 e 95 para possibilitar aos servidores que fizeram a opção pelo regime complementar neste ano de 2022 ter seus benefícios especiais calculados pelas regras mais favoráveis anteriores à Emenda Constitucional n° 103, de 2019, deixando as novas regras de cálculo dessa compensação como uma possibilidade para futuras janelas de migração, se ocorrerem.*

*Em relação às demais, nosso voto é pela rejeição de todas as Emendas de Comissão, pois não encontramos nelas razões suficientes para incorporá-las à MPV, pois contêm disposições contrárias aos objetivos da recente reforma da previdência promovida pela Emenda Constitucional n° 103/2019 ou trazem riscos à segurança jurídica da relação de previdência complementar.” (destaquei)*

51. Não houve, portanto, discussão individualizada sobre cada emenda, e não se pode desconsiderar que a medida provisória em tela, além de ter sido aprovada no último dia de sua validade, objetivava efetuar alterações pontuais na Lei 12.618/2012, como reabrir novo prazo para a migração ao RPC, modificar a forma de cálculo do BE para os que fizessem a opção a partir de 2022 e definir a natureza jurídica das fundações de previdência complementar, assuntos esses que não possuem relação direta com o tema objeto deste processo.

52. Nesse contexto, em que a própria urgência na apreciação da matéria trazia obstáculos à prévia discussão de todas as emendas, não cabe inferir efetivamente que a *mens legis* tenha sido rejeitar a contagem do tempo de serviço militar no BE.

### VIII – Outras considerações

53. Segundo aduziu o Ministro Benjamin Zymler no voto proferido quando da edição do Acórdão 2.611/2022-Plenário, o “*benefício especial tem fonte normativa, hipótese de incidência, base*

<sup>6</sup> Consulta, em 25/4/2024, no endereço <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9165575&ts=1702657281885&disposition=inline>>

<sup>7</sup> De autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), do Deputado Vitor Hugo (PL/GO), da Deputada Soraya Santos (PL/RJ), do Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), Deputado Coronel Tadeu (PL/SP), do Deputado Israel Batista (PSB/DF), do Senador Paulo Rocha (PT/PA), Deputado Rogério Correia (PT/MG), Senador Weverton (PDT/MA) e do Senador Randolfe Rodrigues, respectivamente, sendo o Senador Weverton autor das Emendas 184 e 189.

<sup>8</sup> Informações extraídas do endereço <[https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/153287#tramitacao\\_10349828](https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/153287#tramitacao_10349828)>

<sup>9</sup> Consulta, na mesma data, em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2205452](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2205452)>

e critério de cálculos próprios, ou seja, regime jurídico absolutamente distinto da aposentadoria que serve de base de cálculo para a pensão civil, ou da própria pensão civil que vier a ser concedida”, de modo que, por ausência de previsão legal, não poderia ser considerado, na sua base de cálculo, o tempo de serviço e as contribuições relativas ao militar.

54. Com as escusas de praxe por divergir de Sua Excelência, concluo que a ausência de expressa previsão legal não pode ser motivo para negar o direito em discussão aos militares, uma vez que, como constatado, o ordenamento jurídico contempla os meios necessários para suprir as lacunas legislativas.

55. Além disso, não compartilho do entendimento de que aplicar ao caso o disposto no § 9-A do art. 20 implicaria “a necessidade de se reconhecer para o cálculo do benefício especial o tempo de contribuição vertido para o RGPS”, pois, a meu ver, esse procedimento esbarraria nas regras específicas contidas no art. 3º da Lei 12.618/2012, segundo as quais:

a) somente faz jus ao BE o servidor público – ainda que em sentido amplo como aqui se propõe para abranger o militar – que ingressou nos quadros da Administração anteriormente à instituição do RPC; e

b) deve ser levado a efeito no cálculo do BE as remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições mensais efetuadas para o RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e não as do RGPS.

56. A lei é aderente ao fato de o BE constituir medida de incentivo para que o servidor – que contribuiu sobre remunerações, em média, maiores do que o teto do RGPS – migre para o RPC, porque, com a migração, ele não mais será beneficiado com proventos integrais, limitados ao referido teto, nem terá direito à paridade com a remuneração dos servidores ativos, institutos não aplicáveis ao segurado do RGPS, mas devidos ao militar, salvo situações específicas.

57. Como amplamente evidenciado, o ex-militar admitido em cargo público civil na forma definida no Acórdão 1.583/2018-Plenário tem direito de optar pelo RPC ou de manter-se no RPPS, com contagem do tempo militar para fins de aposentadoria e cálculo dos proventos pela integralidade e paridade.

58. Diante disso, e da grande alteração no sistema previdenciário nos últimos anos, ressalto que todas as normas que o modificaram trouxeram regras de transição para acobertar a situação dos servidores que já integravam os quadros públicos e tiveram suas expectativas em relação ao usufruto de benefícios alteradas.

59. O próprio BE é instituto transitório, destinado aos antigos servidores que, de boa-fé, já migraram para o RPC, porquanto decorreu o período no qual era possível a migração.

60. Como visto, o cálculo do benefício se dá pela diferença positiva entre a média aritmética das remunerações anteriores à adesão do período indicado na lei, atualizadas pelo IPCA, e o teto do RGPS, multiplicada pelo fator de conversão resultante da razão entre o número de meses do período contributivo a partir de julho de 1994 e o número de meses exigido para a aposentadoria<sup>10</sup>, limitada ao valor igual a 1, caso o servidor já tenha tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria.

61. Versa, portanto, sobre benefício proporcional às remunerações e ao tempo de trabalho no serviço público, observando-se que, no caso do militar, se vislumbra a possibilidade de o cômputo do respectivo tempo de serviço não se mostrar vantajoso no cálculo final do BE nas hipóteses de soldos pouco significativos na média das remunerações e/ou de tempo superior ao mínimo para a aposentadoria.

---

<sup>10</sup> com as variações decorrentes da data da opção – se anteriores ou posteriores a 30/11/2022 – e as relativas à categoria de professores de educação infantil e do ensino fundamental especificadas na norma

62. Esses registros são importantes para evidenciar não ser cristalino que haverá substancial aumento de despesas com o entendimento que ora proponho firmar, considerando: i) o aludido direito de o ex-militar manter-se no RPPS; e ii) a circunstância de o benefício atingir número determinado de servidores que já efetuaram sua opção por migrar para o RPC.

63. Tal opção representou difícil decisão individual, marcada pelo caráter da irrevogabilidade e irretratabilidade e tomada a partir da vida profissional de cada um, sem a certeza de que a troca seria vantajosa, em face, entre outros motivos, da insegurança quanto à evolução futura da carreira a cujo direito à paridade o servidor abdicou.

64. Nesse cenário, é preciso preservar a situação de servidores ex-militares que, de boa-fé e confiantes de que o ordenamento jurídico lhes asseguraria o direito de contar o tempo de serviço em tela no cálculo do BE – como ora se defende –, migraram para o RPC.

65. Esses servidores precisam de salvaguardas, sobretudo porque não considerar o tempo militar, ainda que as contribuições tenham sido efetuadas apenas para pensão, representaria, de fato, conferir tratamento diferenciado indevido à categoria relativamente aos demais servidores públicos, inclusive os que antes desempenharam cargos em outros entes da federação, cujas contribuições aos sistemas de previdência locais não se reverterem em prol da União, senão por meio do sistema de compensação financeira aplicável igualmente ao SPSMFA.

66. Esse tratamento diferenciado desrespeitaria o princípio constitucional da isonomia e, em última análise, configuraria verdadeira “injustiça”, cuja reparação não deve encontrar obstáculos, ante a possibilidade de integrar a lacuna legislativa a partir de interpretação legítima do arcabouço legal.

### IX – Conclusão

67. Diante do exposto, concluo, de acordo com o parecer da AudPessoal, que a consulta deve ser respondida no sentido de que o tempo militar federal, estadual e distrital pode ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previstos no art. 3º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.618/2012, conforme regramento detalhado no art. 22 da mesma lei, c/c os arts. 201, § 9º-A, da Constituição Federal de 1988, 26, **caput**, da Emenda Constitucional 103/2019 e 100 da Lei 8.112/1990.

68. Por fim, julgo apropriado que cópia do inteiro teor da deliberação a ser proferida seja disponibilizada a todos os órgãos mencionados na instrução, inclusive para que avaliem, se for o caso, a conveniência e a oportunidade de adotar medidas com vistas a rever as regras postas, sob pena de se colocar o gestor público diante de orientações contraditórias, haja vista que a resposta a consulta pelo TCU tem caráter normativo (art. 1º, § 2º, da Lei 8.443/1992).

Nesses termos, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de maio de 2024.

JORGE OLIVEIRA  
Revisor

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhores Ministros, trata-se de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho nos seguintes termos: “*o tempo militar federal, estadual ou distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto nos arts. 3º e 22 da Lei nº 12.618/2012?*”

2. Por ocasião do julgamento do TC-036.627/2019-4, que cuidou de representação formulada pela então Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais deste Tribunal (Sefip), tendo em vista a existência de divergências de entendimento quanto ao regime jurídico do pagamento dos proventos de aposentadoria ou de pensão instituídos por servidores deste Tribunal que realizaram a opção prevista no § 16 do art. 40 da CF/1988, assim como do benefício especial instituído pela Lei 12.618/2012, alterada pela Lei 14.463/2022, tive a oportunidade de me manifestar quanto ao tema, **in verbis**:

**“III.7 - o servidor que migrou para o RPC tem direito a utilizar o tempo de contribuição referente a sua vida militar para fins de percepção do benefício especial?”**

108. *A Constituição Federal consagrou, a meu ver, nítida distinção entre o regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o regime previdenciário dos militares, que, desde a edição da EC 18/1998 (que dispõe sobre o regime constitucional dos militares), não integram a categoria dos servidores públicos. Tal diferenciação também é notada no âmbito infraconstitucional, em que os servidores públicos civis da União são regidos pela Lei 8.112/1990, enquanto os militares estão inseridos em estatuto próprio, qual seja, a Lei 6.880/1980.*

109. *A distinção entre a carreira militar e a carreira civil promovida pela Constituição Federal repercute nos respectivos regimes jurídicos, seja no âmbito de suas relações jurídicas estatutárias, seja em relação aos regimes de previdência. Quanto a este último aspecto, pode-se falar, inclusive, que há, atualmente, três regimes de previdência social existentes no país: i) o regime geral, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada, aos empregados públicos celetistas e aos detentores de mandatos eletivos e cargos em comissão sem vínculo efetivo (arts. 195 e 201, da CF/1988); ii) o regime próprio dos servidores públicos civis ocupantes de cargos públicos (art. 40 da CF/1988); e iii) o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas e dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, §§ 1º e 2º e art. 142, §§ 2º e 3º da CF/1988).*

110. *Tem-se, assim, que o regime do art. 40 da CF/1988 não se aplica aos militares, pois a Constituição Federal de 1988 estabelece distinção e autonomia das regras de inatividade atinentes aos militares, não fazendo remissões à aplicação dos requisitos e critérios para a concessão de aposentadoria aplicáveis ao servidor público civil. Ao contrário, as condições de transferência do militar para a inatividade foram expressamente reservadas para a legislação infraconstitucional (cf. arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, ambos da CF/1988).*

111. *Esta singularidade do regime constitucional de inatividade dos militares restou inalterada e até realçada pelas reformas constitucionais previdenciárias posteriores, inclusive pela EC 103/2019, que atribuiu competência à União para estabelecer, por meio de lei, normas gerais de inatividade e pensões para os militares. Observe-se que, no exercício dessa competência constitucional, foi recentemente editada a Lei Federal 13.954/2019, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças*

*Armadas, dos Estados e do Distrito Federal, alterando diversas normas aplicáveis a esse grupo de agentes públicos.*

112. *Portanto, se os regimes em nada se confundem ou se comunicam, as contribuições vertidas para o regime próprio dos militares, salvo disposição legal expressa, não podem, de forma alguma, repercutir no cálculo do benefício especial de ex-militar que, tendo assumido cargo público efetivo civil, exerceu posteriormente a opção constitucional de que trata o § 18 do art. 40 da CF/1988, tendo em vista que, para aquele regime, não são recolhidas contribuições previdenciárias para a inatividade, mas, tão somente, contribuições para pensões militares.*

113. *Nesse sentido, o legislador ordinário, ao dispor acerca do conteúdo e da extensão da norma contida no art. 3º, §1º, da Lei 12.618/2012, que prevê, taxativamente, como base de cálculo do benefício especial, “contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal”, não incluiu na sua hipótese de incidência o tempo de atividade militar sujeito ao art. 42 ou 142 da CF/1988.*

114. *Poder-se-ia até dizer que a omissão do legislador não teria sido intencional, tendo havido, na verdade, mero esquecimento, que poderia ser colmatado pelos métodos existentes na hermenêutica jurídica.*

115. *Ocorre, todavia, que, analisando a tramitação da Medida Provisória 1.119/2022, posteriormente convertida na Lei 14.463/2022, que, além de dispor sobre a reabertura do prazo para opção, visou estabelecer a natureza jurídica do benefício especial, verifiquei que houve, no âmbito do Senado Federal, a apresentação de sete emendas com o objetivo de assegurar o aproveitamento do tempo de contribuição de serviço militar para fins de cálculo do benefício especial (Emendas 59, 79, 118, 121, 127 e 196), tendo sido todas elas rejeitadas pelo Plenário do Senado Federal.*

116. *Por isso, em obediência ao desejo do Parlamento, que se manifestou por meio do disposto no § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, o servidor que exerceu a opção constitucional não tem direito a utilizar, para fins de percepção do benefício especial, o tempo referente à sua vida militar, visto que o regime previsto no art. 40 da CF/1988 não é aplicável à inativação dos militares de qualquer ente federativo. No mesmo sentido, o Parecer AGU JL – 03/2020, vinculante para o Poder Executivo, conclui que o cálculo do benefício especial deve considerar as contribuições recolhidas para o Regime Próprio de Previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não incluindo as contribuições destinadas ao regime de previdência dos militares.*

117. *Um último argumento a ser afastado diz respeito à possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 para fins de contagem recíproca no regime próprio de previdência social, assim como a possibilidade de compensação financeira entre os referidos regimes previdenciários, regra esta introduzida no § 9º-A do art. 40 da CF/1988, pela EC 103/2019.*

118. *Ora, o referido dispositivo constitucional, consoante se extrai da sua própria letra, está, tão somente, autorizando a contagem recíproca de tempo de serviço militar para fins de concessão de benefício previdenciário previsto no RPPS (autorizando a compensação financeira correspondente), não havendo como se extrair, daí, a possibilidade de sua consideração para o cálculo do benefício especial, ao arrepio do que restou decidido pelo legislador ordinário.*

119. *A propósito, vale rememorar as considerações anteriormente assentadas no sentido de o benefício especial se tratar de vantagem pecuniária autônoma, decorrente de uma relação jurídica previdenciária, atraindo a incidência de regime jurídico próprio. É dizer, o benefício especial tem fonte normativa, hipótese de incidência, base e critério de cálculos próprios, ou seja, regime jurídico absolutamente distinto da aposentadoria que serve de base de cálculo para a pensão civil, ou da própria pensão civil que vier a ser concedida.*

120. *O benefício especial não se confunde com benefício previdenciário nem o complementa. Por tal motivo, por ausência de previsão legal, o tempo de contribuição militar não pode ser considerado na sua base de cálculo, por se tratar de critério absolutamente estranho ao regime jurídico da Lei 12.618/2012.*

121. *A adoção de entendimento contrário, tão somente em decorrência do citado § 9º-A do art. 40 da CF/1988, implicaria também, a meu ver, a necessidade de se reconhecer para o cálculo do benefício especial o tempo de contribuição vertido para o RGPS, uma vez que, desde a sua redação original, sempre foi autorizada pela Constituição Federal a sua contagem recíproca e a possibilidade de compensação financeira pela União para fins de concessão de benefícios previdenciários previstos no regime próprio dos servidores públicos efetivos.*

122. *Desse modo, os tempos de contribuição vertidos aos regimes dos arts. 42, 142 e 201 da CF/1988, apesar de previsão constitucional expressa da necessidade/possibilidade de compensação financeira entre os regimes como condição para a respectiva contagem recíproca de tempo de contribuição, não estão contidos no direito que decorre do § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, a despeito de eventual injustiça que possa decorrer desse tratamento legal.”*

3. A despeito de constar da fundamentação do voto condutor do Acórdão 2.611/2022-Plenário, não houve consenso dos Ministros quanto à fixação de entendimento acerca da matéria, razão pela qual a sua análise ficou postergada para o presente momento.

4. O relator da consulta, Ministro Antonio Anastasia, alinhando-se aos entendimentos dos órgãos consultivos do Poder Executivo, do Conselho da Justiça Federal e do Funpresp-EXE, e com base nos fundamentos por mim exarados no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-Plenário, concluiu pela ausência de amparo legal ao cômputo do tempo militar para fins de cálculo do benefício especial previsto na Lei 12.618/2012.

5. Pediu vista o Ministro Jorge de Oliveira, propondo, em seu voto revisor, que seja respondido ao consulente que o tempo militar federal, estadual e distrital pode ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previstos no art. 3º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.618/2012, conforme as disposições do art. 22 da mesma lei, c/c os arts. 201, § 9º-A, da Constituição Federal de 1988, 26, **caput**, da Emenda Constitucional 103/2019 e 100 da Lei 8.112/1990.

6. Da análise do voto revisor e dos diversos memoriais que foram distribuídos no meu gabinete, não vejo nenhuma razão jurídica para mudar o entendimento por mim exarado no TC-036.627/2019-4. Senão vejamos.

7. Inicialmente, não há que se falar que houve omissão na Lei 12.618/2012 em relação à utilização do tempo de serviço militar para fins de cálculo do benefício especial. Em verdade, toda a omissão que havia na referida lei, notadamente no que diz respeito a diversos aspectos do benefício especial, foi colmatada quando da edição da Lei 14.463/2022.

8. Observe-se que, por meio da referida lei, originária que foi de medida provisória editada pelo Poder Executivo, se estabeleceu que o benefício especial: I - é opção que importa ato jurídico

perfeito; II - será calculado de acordo com as regras vigentes no momento do exercício da opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal; III - será atualizado pelo mesmo índice aplicável ao benefício de aposentadoria ou pensão mantido pelo Regime Geral de Previdência Social; IV - não está sujeito à incidência de contribuição previdenciária; e V - está sujeito à incidência de imposto sobre a renda.

9. A referida lei também deixou cristalino que o benefício especial deverá ser calculado com base nas contribuições efetivamente realizadas desde a competência de julho de 1994 aos regimes de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, o qual estabelece que “*o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)*”. Vejam-se, a propósito, os seguintes dispositivos legais da Lei 12.618/2012, com a redação dada pela Lei 14.463/2022:

“Art. 3º. [...]

*§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do caput deste artigo o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.*

*§ 2º O benefício especial terá como referência as remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime próprio de previdência da União, e, na hipótese de opção do servidor por averbação para fins de contagem recíproca, as contribuições decorrentes de regimes próprios de previdência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou pelo índice que vier a substituí-lo, e será equivalente a: (Redação dada pela Lei nº 14.463, de 2022)*

[...]

*§ 3º O fator de conversão a que se refere o § 2º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de 1 (um), será calculado pela fórmula  $FC = Tc/Tt$ , na qual: (Redação dada pela Lei nº 14.463, de 2022)*

*I - FC: fator de conversão; (Incluído pela Lei nº 14.463, de 2022)*

*II - Tc: quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União até a data da opção; e (Incluído pela Lei nº 14.463, de 2022)” (grifos acrescidos).*

10. Em verdade, não houve omissão legislativa, mas sim expressa recusa do legislador ordinário em garantir o tempo do cômputo militar no cálculo do benefício especial. Quanto ao ponto, registro que o princípio constitucional da legalidade, o qual deve ser aplicado de maneira ainda mais restrita em relação à fixação de vantagens remuneratórias devidas aos servidores públicos, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal, determina que a Administração Pública só pode fazer o que está previsto estritamente na lei, sendo vedada a interpretação ampliativa para a criação de direitos não previstos.

11. Há, inclusive, Súmula Vinculante editada pelo Supremo Tribunal Federal nesse sentido:
- “37 - Aumento de vencimento de servidor pelo Judiciário. Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”*
12. Além da previsão expressa da lei quanto à utilização apenas das contribuições efetivamente vertidas para o regime de previdência prevista no art. 40 da CF/1988 para o cálculo do benefício especial, valendo-me dos métodos de interpretação invocados pelo revisor (histórico, teleológico e sistemático) para a interpretação do ordenamento jurídico, registro que, na exposição de motivos da medida provisória que deu origem à Lei 14.463/2022, o Presidente da República aduziu que a *“proposta é oportuna para adequar a Lei nº 12.618, de 2012, às mudanças trazidas pela EC nº 103, de 2019, e aos entendimentos da Advocacia Geral da União, exarados no processo 03154.004642/2018-50, e aprovados pelo Sr. Presidente da República, em despacho publicado no Diário Oficial da União, em 27 de maio de 2020”*.
13. Ou seja, além da medida provisória ter sido editada justamente para adequar o benefício especial à EC 103/2019, que lhe é superveniente, o que afastaria a tese do revisor quanto à necessidade de se proceder à adaptação do benefício especial ao disposto nos arts. 201, § 9º-A, da CF/1988 e 26, **caput**, da EC 103/2019, a proposta do Poder Executivo teve o declarado objetivo de positivar os seguintes entendimentos fixados pela Advocacia-Geral da União:
- “a) é devido o Benefício Especial para aqueles que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar de que trata a Lei nº 12.618, de 2012 (3 de fevereiro de 2013), e, que nele permaneceram sem perda do vínculo efetivo e optaram pelo referido regime de previdência na forma do § 16 do art. 40 da Constituição Federal (inciso II do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012);*
- b) o valor do Benefício Especial será equivalente a diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data da mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições efetuadas no âmbito do RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e o limite máximo estabelecido para os valores dos benefícios pagos no âmbito do RGPS, multiplicada pelo Fator de Conversão (§§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 12.218, de 2012);*
- c) para fins de cálculo do Benefício Especial, o numerador da fração a que se refere a fórmula posta no § 3º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2010, correspondente ao “Tc”, pode compreender as contribuições realizadas pelos regimes próprios dos demais entes subnacionais, considerando, precipuamente, que, ao conceder o benefício, está a União autorizada a promover a compensação financeira entre os regimes próprios, na forma do § 9º do art. 201 da Constituição Federal. Nestes termos, entendimento contrário ensejaria a possibilidade de enriquecimento sem causa por parte da União. Isto é, haverá locupletamento ilícito caso a União promova a compensação financeira entre os regimes próprios e concomitantemente desconsidere no cálculo do Benefício Especial as contribuições previdenciárias revertidas para os regimes próprios dos demais entes federados;*
- d) o valor do Benefício Especial será atualizado pelo mesmo índice aplicável ao benefício de aposentadoria ou pensão mantido pelo RGPS (§ 6º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012);*
- e) para fins de cálculo do Benefício Especial, devem ser consideradas as contribuições previdenciárias efetivamente pagas a partir de julho de 1994 (§ 2º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012);*

- f) o Benefício Especial é pago pela União, e não pelo Regime Próprio de Previdência dos servidores federais (§ 5º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012);
- g) o Benefício Especial será pago por ocasião da concessão da aposentadoria, inclusive por invalidez, ou pensão por morte de que cuida o art. 40 da Constituição Federal, e será devido enquanto perdurar o pagamento dos mencionados benefícios (§ 5º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012);
- h) por não possuir natureza previdência, não incide a contribuição de que cuida o § 18 do art. 40 da Constituição Federal sobre o Benefício Especial previsto no § 3º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012, uma vez que a exação referenciada se aplica sobre benefícios de ordem previdenciária, percebidos por aposentados e pensionistas do RPPS;
- i) o Benefício Especial não se confunde com o direito acumulado de que cuida o art. 15 e 17 da Lei Complementar nº 109, de 2001;
- j) é devido o pagamento do Benefício Especial junto com o recebimento da gratificação natalina das aposentadorias ou pensões, na esteira do que é explicitamente posto no § 5º do art. 3º da Lei nº 10.618, de 2012;
- k) para fins de cálculo do Benefício Especial, a contribuição incidente sobre a remuneração percebida na ativa a título de gratificação natalina deve ser considerada como contribuição autônoma para fins de fixação do "Tc" a que se refere à sua fórmula de cálculo, de que cuida o § 3º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012; e
- l) o cálculo do Benefício Especial deve considerar as contribuições recolhidas para o Regime Próprio de Previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não incluindo as contribuições destinadas ao regime de previdência dos militares.” (grifos acrescidos).

14. Tem-se, assim, que o Poder Executivo, no uso de sua competência exclusiva para editar leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, ao citar os entendimentos exarados no processo 03154.004642/2018-50 e aprovados pelo Sr. Presidente da República, em despacho publicado no Diário Oficial da União, em 27 de maio de 2020, deixou claro na exposição de motivos da Lei 14.463/2022 a sua intenção quanto à impossibilidade de utilização do tempo de serviço militar para o cálculo do benefício especial.

15. Outrossim, no decurso do processo legislativo, conforme se vê de pesquisa efetuada pelo revisor, das 201 emendas apresentadas ao projeto, as de números 57, 70, 75, 80, 86, 109, 117, 129, 184, 189 e 195 – todas elas com o objetivo de assegurar o aproveitamento do tempo de contribuição de serviço militar para fins de cálculo do benefício especial – foram rejeitadas pelo Plenário do Senado Federal. Ao final, a medida provisória foi aprovada, dando origem à Lei 14.463/2022.

16. Não se trata, portanto, de omissão na lei que instituiu a vantagem. Também não é o caso de se conferir à norma interpretação histórica, teleológica e sistemática do ordenamento jurídico vigente com vistas a assegurar direito que não foi nela previsto. Dois Poderes da República se manifestaram expressamente quanto à inviabilidade da utilização do tempo de serviço militar para o cálculo do benefício especial. Não cabe ao Tribunal de Contas da União, na via interpretativa, criar direito que a lei expressamente negou, beneficiando determinada categoria de servidores públicos.

17. Em assim o fazendo, o Tribunal estará atuando como verdadeiro legislador positivo, efetuando controle concentrado de constitucionalidade por meio da técnica da interpretação conforme à Constituição, o que é vedado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do entendimento exarado no MS 25.888/DF, no qual restou consignado que “o afastamento incidental da aplicação de leis e atos normativos, em julgamento no âmbito de um Tribunal de Contas, condiciona-se à existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria”.

18. Além disso, a tese sustentada pelo revisor, no sentido de que “*esse tratamento diferenciado desrespeitaria o princípio constitucional da isonomia e, em última análise, configuraria verdadeira ‘injustiça’, cuja reparação não deve encontrar obstáculos, ante a possibilidade de integrar a lacuna legislativa a partir da interpretação legítima do arcabouço legal*”, a meu ver, caracteriza nítida violação à Sumula Vinculante 37, aplicável ao Tribunal, a qual estabelece que “*não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*”.

19. Outro ponto digno de nota diz respeito à inovação trazida pela EC 103/2019, constante do § 9º-A do art. 201, no sentido de que “*o tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes*”.

20. A contagem recíproca de tempo de contribuição nada mais é do que a possibilidade de transferência de um período de contribuição em um regime de previdência para outro. Por meio desta reciprocidade, por exemplo, o servidor público poderá utilizar contribuições de outros regimes em sua aposentadoria pública, do mesmo modo que o trabalhador vinculado ao regime geral terá garantido o direito de utilizar contribuições como servidor público em sua aposentadoria privada.

21. A contagem recíproca de tempo de contribuição, portanto, nada mais é do que uma compensação financeira entre regimes previdenciários e não deve servir como mecanismo para assegurar vantagem remuneratória não prevista em lei.

22. Essa possibilidade, antes do advento da EC 103/2019, era restrita ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS). Após a edição da referida emenda, a contagem recíproca também passou a ser possível em relação ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPM), instituído por meio do art. 50-A da Lei 6.880/1980, introduzido pela Lei 13.954/2019.

23. Observe-se que a norma constitucional assegura expressamente que o tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria. Quer isso dizer que a contagem recíproca só será considerada para a concessão dos benefícios previdenciários e nada mais.

24. O que se tem após a edição da EC 103/2019, no tocante à contagem recíproca do tempo militar, é que, a despeito do tempo de serviço militar sempre poder ter sido considerado para fins de concessão de benefícios previdenciários tanto no RPPS quanto no RGPS, por determinação legal (cf. art. 100 da Lei 8.112/1990, no âmbito federal), antes não havia compensação financeira entre os regimes previdenciários. Com o advento da referida emenda constitucional, a compensação entre os regimes passou a ser obrigatória, até mesmo diante da instituição do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPM), introduzido pela Lei 13.954/2019.

25. A previsão da contagem recíproca em relação ao tempo militar, portanto, só tem repercussão na concessão dos benefícios previdenciários e não tem e nem pode ter qualquer efeito em relação ao cálculo do benefício especial, já que, conforme restou assentado à unanimidade pelo Plenário, por meio do Acórdão 2.611/2022-Plenário,

*“O benefício especial não possui natureza previdenciária.*

[...]

*[...] o benefício especial também não possui natureza eminentemente compensatória e/ou indenizatória das contribuições previdenciárias realizadas para o RPPS e que não serão*

mais aproveitadas pelo segurado em razão da limitação financeira causada pela opção prevista no § 16 do art. 40 da CF/1988.

[...] o benefício especial constitui-se em vantagem pecuniária instituída pela Lei 12.618/2012 (art. 3º, § 1º) que visa retribuir/remunerar os servidores públicos que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar pela opção de que cuida o § 16 do art. 40 da CF/1988, a qual introduz limitação financeira ao valor das aposentadorias e das pensões vinculadas ao RPPS, além de possibilitar a adesão desses mesmos servidores ao regime de previdência complementar.

50. O benefício especial é vantagem pecuniária autônoma, decorrente de uma relação jurídica previdenciária, atraindo a incidência de regime jurídico próprio, qual seja, aquele preconizado na própria lei que o instituiu (Lei 12.618/2012)."

26. Quanto ao ponto, registro que a definição da natureza jurídica do benefício especial foi ponto essencial para deslindar todos os questionamentos realizados no bojo TC-036.627/2019-4, sendo certo que a sua eventual modificação por este Tribunal, tal como proposto pelo revisor, poderá ensejar a releitura de diversos entendimentos fixados por esta Corte no Acórdão 2.611/2022-Plenário e que não foram positivados na Lei 14.463/2002.

27. Com efeito, não há como se entender que a natureza jurídica seja uma, para, por exemplo, se afastar o benefício especial da base de cálculo da pensão por morte e da cota familiar introduzida pela EC 103/2019, por se tratar de vantagem autônoma que não se confunde com benefício previdenciário e nem o complementa, e depois seja outra, para se permitir a consideração de tempo de serviço militar para fins de cálculo do benefício especial, como se benefício previdenciário fosse.

28. Nem mesmo sob o aspecto do custeio há repercussão da contagem recíproca do tempo militar no cálculo do benefício especial, haja vista que, na hipótese de sua utilização, as contribuições previdenciárias vertidas para o SPM deverão ser levadas para o RPPS ou para o RGPS, dependendo do caso, enquanto o benefício especial é custeado diretamente pela União e não tem nenhuma relação com os recursos disponibilizados ao custeio dos sistemas previdenciários. Conforme parecer da AGU, aprovado pelo Presidente da República, "o Benefício Especial é pago pela União, e não pelo Regime Próprio de Previdência dos servidores federais (§ 5º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 2012)".

29. A inclusão do tempo militar no cálculo do benefício especial, sem que haja previsão legal expressa nesse sentido, tem ainda o condão de causar desequilíbrio nas contas públicas, cujos impactos são imprevisíveis, já que essa situação jamais foi considerada pelo Poder Executivo por ocasião da edição da medida provisória convertida na Lei 14.463/2022, conforme consta do estudo de impacto financeiro constante da exposição de motivos da referida lei.

30. Anoto, quanto ao ponto, que toda a engenharia financeira montada em torno da instituição do benefício especial parece ter sido no sentido de que a referida vantagem remuneratória tivesse por base tão somente as contribuições vertidas pelo servidor que efetuou a "migração" ao regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição Federal. Ao estabelecer novo critério não previsto em lei, o Tribunal atuará no sentido de induzir o aumento da despesa pública, sem qualquer previsão quanto ao seu impacto e quanto à previsão da receita correspondente.

31. Registro, por fim, que a decisão deste Tribunal de estabelecer, ao arrepio da lei, a possibilidade de utilização de tempo militar para fins de cálculo do benefício especial, além do impacto financeiro imprevisível, tem um enorme potencial de causar insegurança jurídica em decorrência da possível judicialização da matéria, além de violar o princípio constitucional da isonomia. Explico.

32. Milhares de servidores públicos que possuem tempo de serviço militar deixaram de efetuar a opção prevista no § 14 do art. 40 da CF/1988, tendo em vista a clareza da disciplina jurídica do

benefício especial quanto à inviabilidade de utilização do referido tempo, disposta, até mesmo, como visto, na exposição de motivos da medida provisória da Lei 14.463/2022. Afinal, o parecer vinculante da AGU, que expressamente previa essa impossibilidade, já havia sido aprovado pelo Presidente da República, tendo o despacho respectivo sido publicado no Diário Oficial da União, em 27 de maio de 2020.

33. Ao estabelecer, pela via interpretativa, essa possibilidade, o Tribunal beneficiará uma parcela de servidores já identificada e que já realizaram a opção, mesmo eventualmente sabedores de que não poderiam utilizar o referido tempo de serviço militar, prejudicando, de outro lado, milhares outros, que deixaram de efetuar a opção, acreditando que a norma seria efetivamente observada pelo poder público.

34. Ao acolher a proposta do revisor, o Tribunal também alterará os parâmetros para o cálculo do benefício especial, fixando critério não previsto em lei, sem, contudo, reabrir o prazo para a adesão de novos servidores, já que não dispõe deste poder. Tal fato poderá trazer insegurança jurídica à questão e ensejar o ingresso de milhares de ações judiciais.

35. Ademais, conforme anteriormente demonstrado, a releitura da natureza jurídica do benefício especial promovida pelo revisor poderá ensejar a rediscussão de diversas questões cujos entendimentos já foram fixados por este Plenário no Acórdão 2.611/2022-Plenário.

36. Um último apontamento diz respeito à aplicação do art. 100 da Lei 8.112/1990, invocado pelo revisor na parte dispositiva do seu acórdão, o qual estabelece que *“é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas”*. Ora, o que se tem do referido dispositivo legal é que o tempo de serviço militar prestado às Forças Armadas será contado para todos os efeitos previstos no próprio estatuto jurídico dos servidores públicos, inclusive para fins de aposentadoria.

37. O benefício especial, como visto, não é vantagem estatutária. Também não se trata de benefício previdenciário, o que exclui da sua hipótese de incidência todas as normas relativas ao cálculo dos benefícios previdenciários. Logo, o referido dispositivo legal não tem incidência em relação ao que está sendo discutido nos presentes autos, haja vista a natureza jurídica do benefício especial já assentada pelo Plenário deste Tribunal.

Ante o exposto, com fundamento no voto anteriormente proferido e nas complementações ora deduzidas, VOTO no sentido de acompanhar o Ministro Antonio Anastasia.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de maio de 2024.

BENJAMIN ZYMLER  
Ministro

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Com as vênias por discordar da posição adotada pelo eminente Relator, Min. Antônio Anastasia, a quem cumprimento pela qualidade das reflexões que traz em seu voto, entendo que os argumentos trazidos pelo Revisor, Exmo. Min. Jorge Oliveira, pavimentam uma solução tecnicamente apropriada e que caminha dentro da legalidade. Por essa razão, acompanho o ilustre Revisor, sem prejuízo dos breves comentários que seguem.

2. Na linha do que sustenta o Revisor, os atuais servidores públicos civis, que, no passado, serviam à nação na condição de militares das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) ou como integrantes das Forças Auxiliares (Polícias Militares), têm direito cristalino de contar, para fins do cálculo do benefício especial, no caso da opção prevista pela Lei 12.618/2012, alterada pela Lei 14.463/2022, o tempo laborado nessa condição, caso não tenha ocorrido a quebra de continuidade do vínculo com o estado.

3. O primeiro argumento que me leva a sustentar esse raciocínio é simples: esse grupo de servidores públicos civis, enquanto na condição de ex-militares, sempre contribuiu com a previdência, em geral, vertendo valores superiores à contribuição estabelecida como teto para o RGPS, ainda que a rubrica de recolhimento tenha um *nomen iuris* que sugira ser algo diferente da realidade, a exemplo de “pensão militar”. Destaco, a título exemplificativo, que as “pensões militares” federais são recolhidas considerando um percentual impositivo absoluto, variando de 14 % (sem pensão para filha solteira) a 15,5% (com pensão para filha solteira) da remuneração bruta do militar, sendo esse valor superior, na maioria dos casos, ao teto atual previsto para os benefícios para o RGPS (atualmente de R\$ 7.786,02, cuja contribuição máxima é de R\$ 908,85, cerca de 11,76% de alíquota efetiva).

4. Para a discussão em epígrafe, convém rememorar que o servidor público civil, até julho de 1993, não contribuía para a previdência de forma direta, por meio de uma rubrica com um *nomen iuris* de associação direta com o que se define hoje como “contribuição previdenciária”. O que havia era a contribuição dos servidores públicos civis, para a pensão, com alíquota de contribuição de 4%. Foi a EC 3/1993 que autorizou expressamente o custeio para aposentadorias e pensões civis dos servidores públicos civis, situação que foi operacionalizada pela Lei 8.688, de 21/7/1993. Vale mencionar que, mesmo nessa condição, servidores públicos que optaram pela migração e tinham tempo de serviço anterior a julho de 1993 contaram esse tempo no fator considerado no cálculo do Benefício Especial.

5. Feito esse breve introito, passo a discorrer sobre pontos que, a meu ver, têm relevância para o debate que se coloca na presente consulta de forma a complementar o entendimento formulado pelo eminente Revisor.

## II

6. Consoante destacado pelo Revisor, Ministro Jorge Oliveira, na Sessão Plenário do dia 13/3/2024, o cerne dos fundamentos deste TCU para a resposta ao Tribunal Superior do Trabalho está na verificação da existência (ou não) de amparo legal ou, mais especificamente, se as remunerações que serviram de base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal e o TSM estão abarcados na redação dos §§ 1º ao 3º da Lei 12.618/2012.

7. Considerando o pacífico entendimento de que a opção referida no § 16 do art. 40 da CF/1988 possui natureza contratual, sinalagmática, irreatável e irreversível, regida pelas regras constantes do momento da migração; considerando ter havido migrações antes e depois da consulta que ora se analisa a demandar uma possível modulação dos efeitos da alteração da Lei 12.618/2012 no tempo; considerando a antinomia nos fundamentos adotados como razões de decidir no parecer vinculante da AGU com a jurisprudência dessa Corte (tal como apontado pelo consultante) e com a verdadeira intenção do legislador, se faz necessário revisitar as discussões havidas no âmbito do

Parlamento para investigar e convalidar: (i) a natureza e finalidade do BE na visão do legislador; (ii) os tipos de contribuições a serem considerados na sistemática do BE; (iii) o impacto financeiro, tanto do lado orçamentário da União, como do planejamento previdenciário do servidor, tendo como bases o ordenamento jurídico vigente à época da migração, de modo a se definir adequadamente a base e o critério de cálculos do BE. Por fim, cabem considerações complementares acerca da (iv) existência de previsão legal a amparar a contagem de tempo na condição de ex-militar, no cálculo do benefício especial.

8. Quanto ao primeiro ponto, que trata a natureza e a finalidade do BE, considero que o revisor abordou tal questão de forma objetiva e suficiente. Da mesma forma, o revisor traz bons argumentos acerca dos tipos de contribuições a serem consideradas no BE, a exemplo dos militares das FFAA e das Polícias Militares. Assim, no intuito de complementar os argumentos trazidos pelo Min. Jorge Oliveira, passo a discorrer acerca dos pontos remanescentes, quais sejam: (iii) impactos financeiros decorrentes da decisão de migrar, considerando os dois lados da relação e (iv) existência de previsão legal.

### III

9. No que diz respeito aos impactos financeiros decorrentes da decisão de migrar, considerando os dois lados da relação, é importante rememorar os seguintes entendimentos relacionados às nuances da natureza compensatória do BE alcançados no âmbito da Representação TC 036.627/2019-4 e constantes das razões de decidir dispostas nos itens 43 a 48 do voto condutor do Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário:

a) o BE, conforme expressamente disposto no § 5º do art. 3º da Lei 12.618/2012, somente será pago quando da concessão de aposentadoria no RPPS ou, em outras palavras, se o servidor vier a se exonerar do serviço público federal antes de ter concedida aposentadoria, perderá irrevogável e inequivocamente o direito ao benefício especial, podendo apenas levar eventual certidão de tempo de contribuição para averbação no Regime Geral de Previdência Social ou em outro regime próprio, perdendo qualquer direito proporcional às contribuições efetuadas acima do limite do RGPS antes do exercício da referida opção perante o RPPS – assim, não é uma situação de certeza para a União (o pagamento do BE está sujeito a uma condição previsível, mas incerta);

b) conforme manifestação da União, representada pela AGU (peça 101 daqueles autos), que, sobre o tema, apresentou excerto do Parecer Conjunto SEI 2/2019/CAP/PGACTP/PGFN-ME, o BE se caracteriza como uma *“política de incentivo aos dos membros e servidores titulares de cargo efetivo da União para que eles optem por essa mudança (percepção do benefício de aposentadoria em valor limitado ao teto do RGPS), sem maiores prejuízos ao planejamento previdenciário outrora efetuado por ocasião de seu ingresso no serviço público”* (destaque acrescido); e

c) ainda com base no citado parecer: *“considerando essa natureza de incentivo, o ônus pelo pagamento desse direito – o benefício especial – será do Tesouro Nacional, e não do Regime Próprio de Previdência Social da União – RPPS”*; e está calcada na diminuição do déficit previdenciário, pois *“com a opção do servidor de perceber o benefício em valor inferior ao teto do RGPS, a União deixa de pagar a alíquota de 22% (vinte e dois pontos percentuais) sobre a totalidade da remuneração do servidor, porque a base de cálculo passaria a ser o valor relativo ao teto do RGPS”* (destaque acrescido).

10. Nesse ponto, entendo relevante avançar sobre o sentido histórico-evolutivo do Regime de Previdência Complementar - RPC e, nessa senda, destaco que tal regime foi idealizado no bojo da primeira grande reforma da Previdência Social (EC 20/1998), como uma ferramenta à disposição dos entes federados em face da necessidade do equilíbrio atuarial e financeiro dos RPPS. No âmbito federal, o regime complementar em comento foi instituído em 2012 (pela já citada Lei 12.618) e sua vigência em cada Poder da República está relacionada ao início da operacionalização de suas

Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal, quais sejam: Funpresp-Exe, a partir de 4/2/2013; Funpresp-Leg, ainda não constituído, ficando os respectivos servidores vinculados ao Funpresp-Exe mediante acordo firmado entre as referidas entidades, a partir de 7/5/2013; e Funpresp-Jud, a partir de 14/10/2013.

11. Deste modo e conforme disposições constitucionais e expressas na Lei 12.618/2012, em regra, o BE é assegurado somente para os servidores que já eram ocupantes de cargo público efetivo federal nas datas acima informadas (a depender do Poder ao qual está lotado), nele permanecendo sem perda de vínculo, e que expressamente optaram (migraram), com impacto financeiro na limitação de seus proventos do RPPS ao teto de benefícios do RGPS (art. 40, §§ 14 e 16, da CF/1988 c/c art. 3º, *caput* e seu inciso II, da Lei 12.618/2012) – decisão que implica a perda irrevogável e irretroatável do direito à sua aposentadoria com integralidade e paridade ou aposentadoria integral no RPPS, “não sendo devida pela União e suas autarquias e fundações públicas qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre a base de contribuição acima” do citado teto (art. 3º, § 8º, da Lei 12.618/2012).

12. Do ponto de vista financeiro e prático, é fácil perceber que o servidor público federal que possui tempo de contribuição pretérito como militar das Forças Armadas (ou como membro das Polícias Militares ou do Corpo de Bombeiros militares) averbados ao RPPS, garantindo-lhe integralidade e paridade de proventos ou aposentadoria integral neste regime, somente irá migrar se perceber que os resultados, antes e depois da migração, sejam parecidos (manutenção do planejamento previdenciário) e isso apenas é possível matematicamente se houver uma simetria entre a fórmula de cálculo do benefício de aposentadoria e a sistemática de cálculo do BE. Entendo que foi essa simetria a real intenção do legislador.

13. Do ponto de vista jurídico e em prol da segurança jurídica, considerando a renúncia imposta por determinação constante do § 8º do art. 3º da Lei 12.618/2012, acima mencionado, o servidor público federal que migra necessita ter a compensação financeira sobre todo o período contributivo pretérito – e relacionado à contribuições vertidas aos respectivos regimes de previdência públicos em patamar acima do teto de benefícios do RGPS – refletida na sistemática de cálculo do BE, pois é a única e exclusiva contrapartida a cargo da União, sob pena de enriquecimento sem causa desta em detrimento do servidor.

14. Este fato me obriga a discordar da conclusão final alcançada no voto condutor do Acórdão 2.611/2022-TCU-Plenário (item 122), no sentido de que os tempos de contribuição vertidos aos regimes dos arts. 42 e 142 (apesar da reconhecida previsão constitucional expressa da necessidade/possibilidade de compensação financeira entre os regimes como condição para a respectiva contagem recíproca de tempo de contribuição) não estariam “contidos no direito que decorre do § 1º do art. 3º da Lei 12.618/2012, a despeito de eventual injustiça que possa decorrer desse tratamento legal”, pois, em tese, tal entendimento fere dispositivo expresso na própria norma, atacando, também, o princípio constitucional da isonomia, com base tão somente em uma interpretação gramatical/literal da norma.

15. Ressalto que a harmonização dos métodos hermenêuticos quando da interpretação da sistemática do BE – de modo a reconhecer aos servidores públicos, ex-militares, o cômputo de seu tempo militar federal, estadual ou distrital nas remunerações e fator de conversão do citado benefício – , diversamente do entendimento apresentado pelo Relator, não representa interpretação extensiva a subverter a vontade do legislador, pois os servidores públicos, quando da migração, já possuem averbados o tempo de serviço militar respectivo, cujas contribuições, em patamar superior ao teto, dão direito à devida compensação financeira pelo RPPS dos servidores públicos da União.

16. Compulsando a Exposição de Motivos Interministerial 97/2007-MP/MPS/MF, de 16/5/2007, que acompanha o PL 1.992/2007 para instituição do Regime de Previdência Complementar dos Servidores (RPC) e que deu origem à Lei 12.618/2012, verifiquei que a referida norma configura

um instrumento para recomposição do equilíbrio da previdência pública de modo a garantir sua solvência no longo prazo, embora não tenha apresentado à época, uma estimativa quanto à economia em função das migrações. Considerando tal fato, a partir de dados dos Demonstrativos do Regime Próprio e da Despesa com Pessoal que integram os Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal Consolidado e do Poder Executivo Federal (RREO), referentes a dezembro de 2010, observa-se que havia à época um déficit R\$ 30,2 bilhões para o regime próprio dos servidores públicos civis federais e membros de Poder, e a migração, evidentemente, acelera a resolução deste grave problema orçamentário.

17. Já a Exposição de Motivos 131/2022-ME, de 17/5/2022, que acompanhou a Medida Provisória 1.119/2022, editada basicamente com objetivo de reabrir prazo de migração e proceder a alterações na Lei 12.618/2012, projetou uma economia atuarial para o RPPS dos servidores públicos da União da ordem de R\$ 1.678 bilhões. Apesar de saber que neste montante estão majoritariamente migrações de servidores civis, não se pode desprezar que os servidores públicos, ex-militares, quando migram e aceitam limitar sua aposentadoria no RPPS ao teto do RGPS, estão a colaborar com o equilíbrio previdenciário daquele regime.

18. A título de evidência de que os militares das Forças Armadas e dos estados membros contribuem para Previdência Social dos respectivos entes federativos e de que são relevantes os valores a título de compensação financeira ao RPPS, trago alguns dados constantes do Relatório que acompanhou o Acórdão 1.248/2022-TCU-Plenário, proferido no âmbito de auditoria operacional realizada para avaliar “*se o sistema de compensação previdenciária está estruturado de forma a atender aos requisitos do marco legal e se tem promovido de forma eficaz a compensação financeira entre os regimes previdenciários participantes*” (TC 014.549/2021-2), com a ressalva de se tratar de valores estimativos a partir de informações constantes do sistema e-Pessoal deste TCU desde 2016 até julho de 2021.

19. Conforme parágrafo 225 do citado relatório, estima-se que “12,98% do tempo de contribuição utilizado nas aposentadorias e pensões do RPPS da União é proveniente da contagem recíproca consignada nos § 9º e § 9º-A do art. 201 da CF/1988, portanto, elegíveis à compensação financeira”, do qual apenas 0,30% advém de servidores com tempo averbado proveniente das Forças Armadas e 1,52%, proveniente dos RPPS Estaduais (civis e militares).

20. Observando-se a Tabela 10 (parágrafo 232 do mesmo Relatório), que apresenta a estimativa de receita do RPPS da União com a compensação financeira, referente ao cenário 2 (renda mensal inicial igual à média de benefícios), extrai-se que a receita total estimada em valores históricos (sem correção pelo INPC) a ser compensada pelo RPPS da União, entre os anos de 2016 e 2020, oriunda das Forças Armadas é de R\$ 1.148 MM (12,97% do total) e dos estados membros é R\$ 925 MM (10,45% do total – civis e militares).

21. Deste modo, cotejando estes resultados, é possível evidenciar a relevância da contribuição previdenciária dos militares das Forças Armadas à qual o RPPS dos servidores da União possuem direito à devida compensação financeira, pois, apesar de responderem por apenas 2,31% dos tempos de contribuição averbados provenientes da contagem recíproca (resultado da razão entre 0,3% e o total de 12,98%), representam quase 13% da estimativa de receita compensada, fato que fulmina o entendimento equivocado de que os militares não contribuem para o RPPS dos servidores públicos.

22. Mesmo raciocínio vale para os militares dos Estados, do DF e dos Territórios, pois há previsão legal que os insere nos RPPS dos referidos entes, os quais estão obrigados a operacionalizar a compensação financeira a que se referem o art. 201, § 9º, da CF/88 e a Lei 9.796/1999, entre si e com o RGPS, sob pena de incidirem em diversas sanções relacionadas com o bloqueio de repasses e créditos federais (arts. 1º, *caput* e § 2º, e 7º da Lei 9.717/1998). Mesmo não tendo sido especificado no relatório vinculado ao citado Acórdão 1.248/2022-TCU-Plenário o percentual de servidores civis e militares que vieram a assumir, no período considerado (2016-2020), cargo público efetivo federal, é

possível inferir a relevância do montante de compensação financeira decorrentes de servidores federais, ex-militares, nessa condição.

23. Ademais, analisando a Tabela 7 disposta no parágrafo 227 do citado relatório, é possível comparar o “valor médio pagos aos militares da União da reserva remunerada ou reformados” com o teto do RGPS entre os anos de 2016 e 2020. Dessa análise, aflora que, em 2016, o valor médio pago aos militares inativos foi quase o dobro do teto do regime geral (R\$ 9.754,65 *versus* R\$ 5.189,82). Em 2018, de igual forma, os valores médios percebidos superam o teto do regime geral (R\$ 11.302,78 *versus* R\$ 5.645,80), situação que se repete em 2020 (R\$ 12.915,26 *versus* R\$ 6.101,06). Vale destacar, consoante já mencionei, que os militares ativos e mesmo na inatividade, continuam a contribuir para a pensão militar com, no mínimo 14% de sua remuneração bruta.

24. Portanto, quanto aos impactos da decisão para as duas partes envolvidas no acordo decorrente da formalização da migração (ato jurídico perfeito de natureza contratual, conforme inciso I do § 6º do art. 3º da Lei 12.618/2012), quais sejam, servidor público migrante e União, estou convencido de que, com ou sem resposta afirmativa à presente consulta, haverá, na grande maioria dos casos, vantagem para a União, pois a simetria entre a metodologia para cômputo da aposentadoria integral no RPPS e a sistemática de cálculo do BE, tal como a intenção do legislador, tende em qualquer período de observação (curto, médio e longo prazos) a ser vantajoso financeiramente para União, além de contribuir indubitavelmente para o alcance do equilíbrio atuarial do RPPS dos servidores públicos federais. Dito de outra forma, o valor que a União economiza com a migração de servidores públicos civis que possuem em seu histórico tempo militar federal, estadual ou distrital (com expectativa de aposentadorias com integralidade e paridade ou integral superiores ao teto de benefícios do RGPS) será, na grande maioria das vezes, maior que o dispêndio relacionado à resposta afirmativa à presente consulta.

25. Do lado do servidor público, entretanto, para além de ser medida de direito e que preserva a segurança jurídica e o seu planejamento previdenciário, a não consideração do tempo militar federal, estadual ou distrital nas remunerações e no fator de conversão da sistemática do BE gera um prejuízo relevante àquele que fez a opção. Além disso, destaco que, nessa situação, a União estará se apropriando de contribuições que foram vertidas para seus cofres pelo ex-militar optante, acima do teto do RGPS, situação que configura enriquecimento sem causa do ente estatal, além de tratamento anti-isonômico desses servidores (ex-militares) em relação aos demais. E tal situação tem potencial de judicialização em massa por parte dos servidores civis que tenham sido ex-militares, o que não me parece desejável para a União.

#### IV

26. Quanto à previsão legal para o computo do tempo militar no cálculo do BE, entendo que ela existe e está clara, bastando interpretar o ordenamento jurídico em vigor. Nesse caminho, considerando uma interpretação sistemática da Lei 12.618/2012 com a Constituição Federal, resta evidente que o tempo militar deve ser considerado no cálculo do BE. Para chegar a essa conclusão, segui a lógica que apresento de forma resumida na sequência.

27. Inicialmente, observo que no **art. 3º, § 1º**, da referida lei, constou como será efetivado o cálculo do BE. Senão vejamos:

§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do *caput* deste artigo o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.

28. Analisando a primeira parte desse dispositivo, o servidor civil, ex-militar, foi quem efetivamente migrou, restando claro, portanto, que ele tem direito ao benefício especial (BE). Já com

relação à segunda parte do dispositivo, que se refere à metodologia de cálculo desse BE, observo que o comando legal determina que o cálculo seja feito “com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal”.

29. Para identificar quais são as contribuições aludidas nesse parágrafo, deve-se buscar a Constituição Federal, uma vez que a Carta Magna traz idêntico dispositivo, ao tratar do cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, introduzido pela EC 41/2003, alterando o art. 40, § 3º, dispositivo vigente à época da edição da Lei 12.618/2012.

30. Dessa forma, essas mesmas contribuições indicam que, “para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei”. Cabe mencionar que o art. 201 citado se refere aos segurados do RGPS.

31. Com base nesse dispositivo constitucional (regulamentado pela Lei 10.887/2004), destaco que o período de serviço militar pretérito é incluído no cálculo da aposentadoria integral de servidor civil, por toda a Administração Pública. Ressalta-se que, nesse dispositivo da CF, apesar de não constarem expressamente as remunerações dos militares, elas são, mesmo assim, computadas.

32. Portanto, quando a CF se refere a contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam o art. 40 da Carta Magna, há a obrigatoriedade de se considerarem, para aquele servidor civil com tempo militar pretérito, as contribuições vertidas tanto no seu período de servidor civil, quanto aquelas relacionadas com o seu tempo militar.

33. Assim, é imperativo concluir que a mesma interpretação deve ser dada à Lei 12.618/2012, quando dispõe no art. 3º, § 1º, que “(...) o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal (...)”, ou seja, considerando, também, o tempo de contribuição militar.

34. Portanto, se o art. 3º, § 1º, da Lei 12.618/2012 traz os mesmos dispositivos da CF, ele deve ser interpretado de igual forma, em obediência ao princípio da supremacia da Constituição, da harmonia do ordenamento jurídico, da segurança jurídica e da unidade do ordenamento jurídico.

35. Para deixar ainda mais clara essa interpretação, a aludida lei, em seu art. 3º, *caput*, determina a observância da Lei 10.887/2004, editada por mandamento constitucional (art. 40, § 3º). Ou seja, essa determinação deixa mais explícita a obrigatoriedade de se incluir o período de contribuição militar no cálculo do BE, levando para média as remunerações de ex-militares nesse período, bem como incluindo-o no tempo de contribuição total (§2º, inc. I; e § 3º, inc. II, ambos do art. 3º da Lei 12.618/2012).

36. Destaco que esse dispositivo constitucional (art. 40, §3º) foi revogado por ocasião da EC 103/2019. Contudo, a referida Emenda Constitucional trouxe o art. 26, que, da mesma forma que o antigo dispositivo constitucional e a Lei 10.887/2004 (ainda vigente), considerou o tempo militar na média dos cálculos dos benefícios para o RPPS, não alterando a forma de interpretação da Lei 12.618/2012. Senão vejamos a referida disposição constitucional:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

37. Ainda sobre a questão do amparo legal, destaco que após debruçar-me detidamente sobre o teor de todos os pareceres dos órgãos consultivos e reguladores do Poder Executivo considerados pelo

relator – notadamente o Parecer AGU JL-03/2022, da Conjur/MP, do Funpresp-Exe e do CJF, observo que todos se baseiam em uma ou mais das seguintes “impropriedades”: (i) interpretação preponderantemente literal dos §§ 1º a 3º do art. 3º da Lei 12.618/2012 e sem a consideração do vetor lógico-jurídico decorrente da renúncia irrevogável e irreatável imposta pelo § 8º do mesmo artigo, de modo a ignorar o consequente enriquecimento sem causa da União; (ii) autonomia absoluta do regime jurídico do BE com relação à metodologia para cálculo da aposentadoria integral no RPPS, desconsiderando a vontade do legislador quanto à necessária simetria de modo a manter o planejamento previdenciário do servidor público; (iii) desconsideração das contribuições previdenciárias para pensão militar, a despeito da garantia constitucional da contagem recíproca e compensação financeira entre os respectivos regimes dos militares e o RPPS dos servidores da União, quando a sistemática do BE não rotula a espécie de contribuição ou mesmo a alíquota envolvida; e (iv) premissas incorretas, a exemplo da expressão “regime de previdência da União” estar no singular por referir-se tão somente ao RPPS dos servidores públicos federais – quando a interpretação lógico-jurídica-sistemática impõe referir a citada expressão com “regime previdenciário público ao qual esteve vinculado”.

38. Sobre o método de interpretação gramatical (literal ou filológico), ressalto que me alinho aos ensinamentos de Karl Larentz (*in* Metodologia da Ciência do Direito, 3ª ed. Lisboa: Gulbenkian, 1997, p. 450-453), cuja obra defende que o significado literal da lei possui dupla missão: servir de ponto de partida da atividade hermenêutica e traçar os limites desta, pois “*uma interpretação que não se situe já no âmbito do sentido possível, já não é interpretação, mas modificação de sentido*” (destaque acrescido).

39. Como consequência, nem mesmo o Poder Judiciário – sob o manto do princípio constitucional da inafastabilidade do poder jurisdicional ou vedação ao *non liquet* – pode interpretar no sentido de conceder ou vedar direito para além do texto legal, inovando-lhe sentido, pois estaria, neste caso, imiscuindo-se em função legiferante (prerrogativa constitucional do legislador originário) e não jurisdicional. Destaco, portanto, que a interpretação por meio de pareceres administrativos (tais como os proferidos pela AGU no âmbito de sua competência constitucional – mesmo que aprovados pelo Presidente da República e com caráter vinculante), em face do princípio da legalidade estrita, com mais razão ainda, também deve respeitar os limites estritos da lei e do ordenamento jurídico.

40. Em função deste e de outros limites relacionados à interpretação literal para verificação da correta aplicação e alcance de uma lei, a doutrina e jurisprudência pátrias são unânimes em observar que esta deve ser sempre harmonizada com os sentidos teleológico, histórico-evolutivo e sistemático da norma, pois “*por si só [a interpretação gramatical] é insuficiente, porque não considera a unidade que constitui o ordenamento jurídico*” (Montoro, André Franco. Introdução à Ciência do Direito. 29ª ed. rev. e atual - São Paulo: RT, 2011, p. 425).

41. Segundo o princípio da interpretação conforme a Constituição, diante de mais de uma interpretação possível da norma infraconstitucional, o intérprete deve escolher aquela que esteja em conformidade com a Constituição, “*ainda que não seja a que mais obviamente decorra do seu texto*” (BARROSO, Luiz Roberto et al. O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público –FA. Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 37, mar. 2004, p. 5).

42. No mesmo sentido, no âmbito do Excelso Pretório resta tabulada a Ementa do ARE 1344854 AgR/STF-1ª Turma, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso:

1. As normas constitucionais **devem ser interpretadas levando-se em conta o seu texto** (interpretação gramatical), **sua conexão com outras normas** (interpretação sistemática), **sua finalidade** (interpretação teleológica) e **aspectos do seu processo de criação** (interpretação histórica). Portanto, nenhum desses elementos pode operar isoladamente. (Grifei)

43. Vale mencionar que a sistemática do BE prevista na Lei 12.618/2012 sofreu alterações pela MPv 1.119/2022, convertida na Lei 14.463/2022, com base nos seguintes fundamentos definidos na Exposição de Motivos EM 131/2022-ME, de 15/5/2022:

14. A Medida Provisória ora proposta é oportuna também para adequar à Lei nº 12.618, de 2012, às mudanças trazidas pela EC nº 103, de 2019, e aos entendimentos da Advocacia Geral da União, exarados no processo 03154.004642/2018-50, e **aprovados pelo Sr. Presidente da República**, em despacho publicado no Diário Oficial da União, em 27 de maio de 2020, conforme explanado a seguir.

15. A **EC nº 103, de 2019, alterou a fórmula de cálculo do benefício de aposentadoria**, devendo o servidor, para fazer jus a 100% da média dos proventos, ter 40 anos de contribuição. Assim, como o Benefício Especial possui natureza estritamente compensatória, **voltando-se para reparar as contribuições previdenciárias realizadas para o RPPS pelos servidores públicos que fizeram a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição**, faz-se necessário que esta alteração esteja espelhada no cálculo do Benefício Especial, para **manter a simetria entre os benefícios**. (...)

19. No tocante à adequação ao entendimento da Advocacia Geral da União com relação ao “benefício especial”, propõe-se inserir na Lei 12.618, de 2012, **novos dispositivos extraídos daquele entendimento, com o intuito de conferir maior segurança jurídica à União e aos servidores no cálculo e no pagamento do benefício especial**. Tais dispositivos são importantes para afastar o risco de judicializações quanto à fórmula e ao momento de cálculo do benefício especial, que já vêm sendo observadas e que poderão se avolumar nos próximos anos, **bem como sobre os seus aspectos jurídicos**. (Grifou-se)

44. Destaco, do excerto acima, importantes conclusões acerca da intenção do legislador ao reformar a norma, que constitui, segundo a melhor doutrina, o chamado critério subjetivo da interpretação teleológica, quais sejam: (i) que a expressão “*manter a simetria entre os benefícios*” ao final da justificativa para alterações nos §§ 2º e 3º da Lei 12.618/2012 evidencia de forma inequívoca que há simetria entre a fórmula de cálculo do BE e a metodologia para cálculo do benefício da aposentadoria integral no RPPS, desde sua tabulação na redação original (em 2012); e (ii) os entendimentos da AGU exarados no processo 03154.004642/2018-50, com *status* vinculante para a Administração Pública, recepcionados pelo Congresso Nacional, constam da atual redação do § 6º do art. 3º da citada lei (visto que os §§ 2º e 3º foram alterados para adequação à EC 103/2019, conforme alínea anterior, e que nenhum outro dispositivo deste artigo foi alterado, tampouco o art. 22, que também refere-se ao BE).

45. Nesse segundo ponto, ressalto que, embora na exposição de motivos da sobredita medida provisória tenha constado a intenção de se positivar entendimento formulado pela Advocacia-Geral da União de forma expressa, entre os quais estava a vedação do computo da “contribuição destinada ao regime de previdência do militar”, no cálculo do BE (item XIII da Ementa do Parecer 100/2019/DECOR/CGU/AGU), essa questão não foi positivada pelo Congresso Nacional. Portanto, fica claro que a intenção do legislador foi a de não contemplar a referida proibição na norma que posteriormente foi editada (Lei 14.463/2022).

Com essas breves considerações, mais uma vez louvando a qualidade do voto do eminente Relator, acompanho o Ministro Jorge Oliveira.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de maio de 2024.

VITAL DO RÊGO  
Ministro

## ACÓRDÃO Nº 965/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.695/2019-0
- 1.1. Apenso: TC 027.525/2022-8 e TC 040.275/2023-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Consulente: Presidência do Tribunal Superior do Trabalho
4. Unidade: Tribunal Superior do Trabalho
5. Relator: Ministro Antônio Anastasia
- 5.1. Revisor: Ministro Jorge de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral e por escrito)
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: Marcelo Bayeh (OAB-SP 270.889) e William Pires (OAB-SP 447.463), representando a Unafisco Nacional - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a consulta formulada pelo então Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Ministro João Batista Brito Pereira, a indagar se o “tempo militar federal, estadual ou distrital deve ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previsto nos arts. 3º e 22 da Lei nº 12.618/2012”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Revisor, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, 169, inciso V, 264, *caput*, inciso V e §§ 1º a 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1 conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes;

9.2. responder ao consulente que o tempo militar federal, estadual e distrital pode ser incluído nas remunerações de contribuição e/ou no fator de conversão do benefício especial previstos no art. 3º, §§ 1º e 3º, da Lei 12.618/2012, conforme as disposições do art. 22 da mesma lei, c/c os arts. 201, § 9º-A, da Constituição Federal de 1988, 26, *caput*, da Emenda Constitucional 103/2019 e 100 da Lei 8.112/1990;

9.3. dar ciência do inteiro teor desta deliberação ao consulente, aos representantes dos processos apensos, à Secretaria Geral de Administração deste Tribunal e aos seguintes órgãos, inclusive para que avaliem, se for o caso, a conveniência e a oportunidade de adotar medidas com vistas a rever, à luz do entendimento ora exposto, regras anteriormente editadas:

- 9.3.1. Casa Civil da Presidência da República;
- 9.3.2. Advocacia-Geral da União;
- 9.3.3. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;
- 9.3.4. Ministério do Planejamento e Orçamento;
- 9.3.5. Ministério da Defesa;
- 9.3.6. Comando do Exército;
- 9.3.7. Comando da Marinha;
- 9.3.8. Comando da Aeronáutica;
- 9.3.9. Senado Federal;
- 9.3.10. Câmara dos Deputados;
- 9.3.11. Supremo Tribunal Federal;
- 9.3.12. Superior Tribunal de Justiça;
- 9.3.13. Tribunal Superior Eleitoral;

- 9.3.14. Superior Tribunal Militar;
  - 9.3.15. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
  - 9.3.16. Conselho da Justiça Federal;
  - 9.3.17. Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
  - 9.3.18. Conselho Nacional de Justiça;
  - 9.3.19. Ministério Público da União; e
  - 9.3.20. Conselho Nacional do Ministério Público.
10. Ata nº 20/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 22/5/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0965-20/24-P.
13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Revisor), Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministros com voto vencido: Benjamin Zymler e Antonio Anastasia (Relator).
- 13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JORGE OLIVEIRA**  
Revisor

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

**Proc. TC-036.695/2019-0**  
**Consulta**

### **Pronunciamento**

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, eminente Ministro João Batista Brito Pereira, por intermédio da qual indaga o Tribunal de Contas da União sobre a possibilidade de aproveitamento do tempo militar federal, estadual ou distrital para as remunerações de contribuição, bem como para o fator de conversão, que compõem o cálculo do benefício especial (BE), instituído pela Lei n.º 12.618/2012.

2. A instrução a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal – manifesta-se favoravelmente à referida contagem, por intermédio dos pareceres uniformes de peças n.ºs 10 a 12.

3. O Relator do presente feito, eminente Ministro Antonio Anastasia, apresenta voto em sentido contrário, pela impossibilidade do aproveitamento do tempo militar para fins de incremento do benefício especial de que trata a Lei n.º 12.618/2012.

4. Com as devidas vênias ao competente voto de Sua Excelência, entendo mais acertado o encaminhamento que propõe ao Plenário o nobre Ministro Jorge Oliveira, que apresenta voto revisor pelo conhecimento da presente consulta, respondendo positivamente ao consulente, no sentido de defender a possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço militar federal, estadual ou distrital, prestado por servidor que deixa a carreira militar e toma posse em cargo civil, para fins de cálculo do benefício especial a que fará jus quando na inatividade, caso tenha feito a opção pelo regime de previdência complementar instituído pelo § 14 do artigo 40 da Constituição Federal e regulado pela Lei n.º 12.618/2012.

5. Preliminarmente, ressalto que não estou inovando aqui na posição do Ministério Público de Contas em relação a essa matéria. Apesar de o *Parquet* especializado não haver se manifestado nos presentes autos, recorro que, quando da tramitação do processo TC-036.627/2019-4, consulta que analisou diversos pontos relativos ao cálculo do benefício especial instituído pela Lei n.º 12.618/2012, o nobre Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado havia se alinhado ao posicionamento defendido pela unidade instrutiva e defendeu, assim como faço agora, o aproveitamento do tempo militar para fins de cálculo do benefício especial.

6. O Relator do feito à época, nobre Ministro Benjamin Zymler entendeu mais prudente não tratar da questão naquela assentada, razão pela qual o Acórdão n.º 2.611/2022 – Plenário, que apreciou o referido processo TC-036.627/2019-4, não se manifestou sobre o ponto relativo à contagem ou não do tempo militar para fins de BE, o que está a se discutir nos autos que hoje o Pleno aprecia.

7. Apesar de respeitar as judiciosas considerações trazidas pelo Relator do feito, entendo que o ponto que mais me sensibiliza nessa matéria é o da segurança jurídica, pelas razões que passo a expor.

8. Especificamente em relação ao tempo de forças armadas, o artigo 100 da Lei n.º 8.112/1990 estipula que:

*“Art. 100. É contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas”* (grifo nosso).

9. Para o militar que se desliga da carreira e toma posse em cargo federal civil, o tempo de serviço de serviço prestado em atividade castrense deve ser computado para todos os efeitos no regime próprio dos servidores civis. Da leitura do artigo 100 da Lei n.º 8.112/1990 se depreende que não há diferença na contagem do tempo de serviço público federal, seja de natureza civil ou militar.

10. Em outras palavras, o militar que resolveu deixar a carreira castrense e tomou posse em cargo federal tinha, não somente a expectativa, mas o direito a trazer o seu tempo militar e vê-lo

computado para todos os efeitos, como se tempo civil fosse, nos termos do que dispõe o citado artigo 100 da Lei n.º 8112/1990.

11. Portanto, em relação ao tempo de forças armadas, entendo, com todas as vênias, que não há dúvidas quanto à possibilidade de sua contagem para fins do cálculo do benefício especial da Lei n.º 12.618/2012, pois esse tempo, ao ser averbado no regime próprio dos servidores federais, tem o mesmo peso de tempo de serviço público federal civil, com todos os efeitos ao servidor.

12. Por sua vez, o tempo prestado pelo militar das esferas estadual e distrital contará para fins de aposentadoria e de disponibilidade, nos termos do artigo 103 da mesma Lei n.º 8.112/1990. Considerando, no entanto, que a Lei n.º 12.618/2012 considera as remunerações e a quantidade de contribuições para os regimes próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos com o mesmo peso, as considerações que teço em relação ao tempo de Forças Armadas se estendem ao tempo prestado pelo ex-militar, agora servidor civil, na esfera estadual e distrital.

13. A partir da Emenda Constitucional n.º 41/2003 e da Lei n.º 12.618/2012, o regime de cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público civil pode se dar de três formas:

a. regime de paridade dos proventos com a remuneração dos servidores da ativa: o servidor percebe o valor da última remuneração da ativa e tem os proventos reajustados sempre que se modifica a remuneração do cargo dos servidores em atividade;

b. média dos proventos: o valor da aposentadoria é calculado com base nas remunerações percebidas pelo servidor, considerados ainda os valores de remunerações em outros regimes previdenciários, inclusive o regime militar, nos termos da Lei n.º 10.887/2004; os proventos de aposentadoria são atualizados com base no mesmo índice que reajusta os benefícios pagos pelo INSS aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social;

c. percepção de aposentadoria estatutária limitada ao valor do teto do RGPS, acrescido de um benefício especial, instituído pela Lei n.º 12.618/2012, que tem a natureza de parcela compensatória, que visa retribuir ao servidor os valores de contribuição vertidos para os regimes próprios da União, dos Estados, dos Municípios e do DF, incidentes sobre remunerações que tenham ultrapassado o valor do teto do INSS.

14. Ao se analisar os três regimes de cálculo atualmente possíveis, o tempo de serviço militar que o servidor averba ao tomar posse em cargo civil federal é integralmente aproveitado nos dois primeiros regimes, o de paridade e o de média.

15. No primeiro caso, o tempo militar é considerado tempo de serviço público e é computado para se atingir os tempos de contribuição exigíveis para a obtenção da aposentadoria com paridade. No segundo caso, além de completar o tempo necessário para o cumprimento dos requisitos temporais para a aposentadoria, as remunerações militares são atualizadas e computadas para o cálculo da média que serve de base para a atribuição dos proventos de aposentadoria, nos termos dispostos na Lei n.º 10.887/2004.

16. No caso do regime de previdência complementar, de que trata a Lei n.º 12.618/2012, o tempo militar averbado pelo servidor civil é considerado apenas para o atendimento aos requisitos de tempo de contribuição previstos nas regras de aposentação. No entanto, pelo entendimento defendido pelo nobre Relator, esse período de trabalho é totalmente desprezado para fins de cálculo do benefício especial, com perda para o servidor que fez a escolha pela nova sistemática de cálculo dos proventos.

17. Considerando que o militar deixou a carreira castrense com a expectativa de que o seu tempo seria computado para todos os efeitos no regime próprio dos servidores civis, a adoção de uma regra que limita o aproveitamento do tempo militar para fins de aposentadoria e que promove a redução da eficácia desse tempo parece contrariar o disposto nos artigos 100 e 103 da Lei n.º 8.112/1990. Por isso, defendo que o encaminhamento proposto pelo nobre Revisor visa corrigir uma interpretação literal da Lei n.º 12.618/2012, que melhor se adequa ao regime jurídico dos servidores federais.

18. Além disso, vislumbro evidente quebra ao princípio da segurança jurídica, uma vez que se está a tratar de servidores civis, ex-militares, que, quando de sua posse no cargo civil, tinham a confiança e o direito de terem o cômputo do tempo prestado em atividade castrense para fins de aposentadoria, fizeram a escolha pelo regime complementar, cuja opção é irreatável e irrevogável, e agora não podem

mais retornar ao “*status quo ante*”, correndo o risco de perderem anos e anos de tempo de serviço militar, com a correspondente redução no valor de seu benefício especial.

19. Ademais, se o objetivo do benefício especial é compensar os valores recolhidos pelo servidor em toda a sua trajetória pelo serviço público para os regimes próprios da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal até a data da formalização da opção pelo regime complementar, não se pode olvidar que, pelo menos no caso das Forças Armadas, o servidor, enquanto era militar em atividade, também fazia uma contribuição mensal para a pensão militar (7,5%) e para o fundo de saúde (3,5%). Tais percentuais chegavam aos 11%, que era a mesma alíquota paga pelos servidores civis.

20. Posteriormente, assim como a Emenda Constitucional n.º 103/2019 majorou significativamente os valores de contribuição previdenciária dos servidores civis, a Lei n.º 13.954/2019, ao modificar aspectos da Lei n.º 3.765/1960, que regula as pensões militares concedidas pelas Forças Armadas, praticamente igualou os percentuais de contribuição dos militares aos servidores civis, evidenciando que há uma conexão bastante estreita entre os regimes previdenciários e contributivos de ambos os regimes e o que, em minha compreensão, reforça nosso entendimento sobre a necessidade de aproveitamento do tempo militar também para o regime de previdência complementar de que trata a Lei n.º 12.618/2012.

21. A pensão militar e a assistência à saúde são aspectos de um sistema de previdência, que também são contemplados no regime próprio de previdência dos servidores civis federais. Se o militar fez tais aportes para o regime de assistência dos militares em valores que excedem o teto do RGPS, ao migrar para o regime próprio dos servidores civis, pela posse em cargo público civil, é de toda a justiça que o servidor seja compensado, na forma do benefício especial, pelos valores aportados acima do teto, sob pena de enriquecimento ilícito por parte da administração federal.

22. Nesse sentido, compreendo que cabe ao servidor civil que migra para o regime complementar de previdência, uma vez que sua opção tem caráter irrevogável e irretroatável, o direito ao cômputo do tempo prestado como militar, bem como das remunerações militares (aqui entendida a soma do soldo com as gratificações que serviram de base para a contribuição militar) que tenham ultrapassado o valor do teto do RGPS, para fins de cálculo do benefício especial.

23. Por fim, ressalto o aspecto tratado pelo nobre Ministro Jorge Oliveira, em relação aos efeitos financeiros da referida contagem do tempo militar. Trata-se de direito que alcança apenas os servidores civis que averbaram tempo militar, que fizeram a opção pelo regime de previdência complementar e que fazem jus ao benefício especial. Ademais, a majoração do BE somente terá efeitos financeiros quando o servidor civil vier a falecer ou a se aposentar.

24. Ante o exposto, alinho-me ao voto trazido pelo nobre Ministro Revisor Jorge Oliveira, renovando minhas escusas ao eminente Ministro Relator Antonio Anastasia.

Ministério Público de Contas, em 22 de maio de 2024.

**Cristina Machado da Costa e Silva**  
Procuradora-Geral