



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 32/19

Regime Previdenciário dos Militares e o RPPS

Trabalho, Previdência e Assistência Social
Mauro Antonio Orrego Costa e Silva
Túlio Cambraia

Brasília, Junho/2019





Por meio da solicitação de trabalho nº 522, de 2019, a Liderança do PSC requer uma consulta sobre a viabilidade financeira e orçamentária acerca da possibilidade de promover a equiparação dos militares com os servidores civis quanto ao regime previdenciário mediante incorporação daqueles ao regime próprio de previdência dos servidores civis – RPPS. Presumimos que o objetivo do presente trabalho corresponde ao exame prévio sobre a adequação orçamentária e financeira decorrente de eventual possibilidade de se estender aos militares as regras do RPPS.

Desse modo, com vistas a satisfazer a demanda, apresentamos breves apontamentos sobre as normas atuais do RPPS e as disposições fixadas para os militares, especialmente quanto às regras de contribuição e de elegibilidade. São essas regras que provocam, de maneira imediata, alterações sobre as receitas e as despesas e, portanto, é o que interessa ao exame de adequação orçamentária e financeira. Vale ressaltar que a análise limita sua abrangência ao caso da União.

O RPPS está previsto no art. 40 da Constituição Federal e é disciplinado pelas Leis nºs 8.112/91, 9.717/98, 10.887/04 e 12.618/12. Esta última instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Em razão disso, a partir de 2013¹, os servidores que ingressaram no serviço público federal e aqueles que aderiram à previdência complementar passaram a ter a base de cálculo das contribuições e o valor dos benefícios limitados ao teto do regime geral de previdência social - RGPS.

Todavia, para os demais servidores, ou seja, aqueles que já estavam filiados ao RPPS e não migraram para o regime de previdência complementar, a base de cálculo das contribuições e o valor dos benefícios são limitados ao vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes.

Os benefícios ofertados pelo RPPS são:

- aposentadoria voluntária;
- aposentadoria por invalidez permanente;
- aposentaria compulsória;
- aposentadoria especial;
- pensão por morte.

O custeio dos benefícios ocorre por meio das seguintes contribuições:

- do servidor ativo, exceto aqueles que cumpriram os requisitos para aposentadoria:
 - não integrante do FUNPRESP, equivalente a 11% sobre o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes;

¹ Poder Executivo, a partir de 04/02/2013; Poder Legislativo, a partir de 07/05/2013; e, Poder Judiciário, a partir de 14/10/2013



- integrante do FUNPRESP, correspondente a 11% sobre a parcela do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes, que não exceder o limite máximo dos benefícios do RGPS;
- dos inativos e pensionistas:
 - que cumpriram os requisitos para obtenção dos benefícios até 31/12/2003, equivalente a 11% sobre os proventos de aposentadoria e pensões que superem o equivalente a 60% do limite máximo dos benefícios do RGPS;
 - portadores de doença incapacitante, correspondente a 11% sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que superem o dobro do limite máximo dos benefícios do RGPS;
 - demais, correspondente a 11% sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que superem o limite máximo dos benefícios do RGPS;
- da União, equivalente ao dobro da contribuição do servidor ativo.

Para ter direito ao benefício da aposentadoria voluntária, que é a mais frequente, o servidor deve atender os seguintes requisitos:

- 10 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 5 anos de exercício no cargo efetivo;
- 35 anos de contribuição, se homem; 30 anos de contribuição, se mulher;
- 60 anos de idade, se homem; 55 anos de idade, se mulher.

O valor do benefício corresponde à média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição, que são reajustados anualmente pelo INPC. No caso dos servidores que ingressaram antes da instituição da previdência complementar ou não optaram por ela, o valor do benefício é limitado ao vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes. Para os servidores que integram previdência complementar, o valor da aposentadoria é limitado ao teto do RGPS.

As aposentadorias especiais alcançam os casos de servidores portadores de deficiência; que exercem atividades de risco, de que faz parte o policial; e cujas atividades são exercidas sob condições especiais que prejudiquem à saúde ou a integridade física. Com exceção do policial, que está regulamentada pela Lei Complementar nº 51/85, as demais situações não foram devidamente normatizadas. Em consequência, são aplicadas as normas estabelecidas para o RGPS, em virtude do comando do art. 40, § 12, da Constituição Federal.

No caso das aposentadorias por invalidez permanente, os proventos são proporcionais ao tempo de contribuição, não podendo ser inferior a 1/3 da remuneração da atividade. Ademais, se a invalidez decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei, a



renda mensal inicial do benefício corresponde à média aritmética simples das 80% maiores remunerações.

A aposentadoria compulsória ocorre aos 75 anos² de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações de todo o período contributivo desde junho de 1994.

A pensão por morte corresponde à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se deu o falecimento ou do provento de aposentadoria do servidor falecido até o limite do teto do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente. O reajuste do benefício deve observar as regras do RGPS, exceto se o servidor falecido estiver enquadrado em alguma regra de transição que lhe garanta a paridade.

O direito à percepção da pensão por morte depende da situação do beneficiário, tendo em conta a idade e a condição do pensionista (por exemplo, inválido ou deficiente). Segundo as normas em vigor, no caso de cônjuge ou companheiro, a duração da pensão pode variar de quatro meses a vinte anos ou ser vitalícia.

No caso dos militares, o regime previdenciário está fundamentado no art. 142, § 3º, X, da Constituição Federal, cujo texto foi incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998. A legislação básica que cuida da matéria são as Leis nºs 6.880/80 e 3.765/60. A primeira refere-se ao estatuto dos militares e a segunda dispõe sobre as pensões.

Os militares contribuem apenas para custear as pensões. Para os proventos da inatividade não há previsão legal de contribuição e a despesa é considerada encargos financeiros da União. De acordo com a Lei nº 6.880/80,

Art. 3º (...)

§ 1º Os militares encontram-se em uma das seguintes situações:

(...)

b) na inatividade:

I – na reserva remunerada, quando pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização; e

II – os reformados, quando, tendo passado por uma das situações anteriores estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União,

A reserva pode ser remunerada ou não. Na reserva remunerada, o militar encontra-se na inatividade, mas mantém o vínculo com as atividades militares e pode ser convocado a retornar ao serviço ativo. A reforma, por sua vez, é sempre remunerada e representa a passagem definitiva do militar para a inatividade.

² Lei complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015.



Uma dos motivos da passagem para a inatividade, *ex-officio*, é o alcance da idade limite. Inicialmente, ao atingir determinada idade, o militar passa para a reserva remunerada e, com o avanço da idade, é reformado.

Idade limite (em anos) para a transferência, *ex-officio*, à inatividade

Posto ou Graduação	Reserva Remunerada	Reforma
Almirante-de-Esquadra, General-de-Exército e Tenente-Brigadeiro	66	68
Vice-Almirante, General-de-Divisão e Major-Brigadeiro	64	68
Contra-Almirante, General-Brigada e Brigadeiro	62	68
Capitão-de-Mar-e-Guerra Coronel	59	64
Capitão-de-Fragata e Tenente-Coronel	56	64
Capitão-de-Corveta e Major	52	64
Capitão-Tenente ou Capitão e Oficiais Subalternos	48	60
Suboficial e Subtenente	54	56
Primeiro-Sargento e Taifeiro-Mor	52	56
Segundo-Sargento e Taifeiro-de-Primeira-Classe	50	56
Terceiro-Sargento	49	56
Cabo e Taifeiro-de-Segunda-Classe	48	56
Marinheiro, Soldado e Soldado-de-Primeira-Classe	44	56

Fonte: Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.

De acordo com o art. 56 da Lei nº 6.880/80, por ocasião da passagem para a inatividade, o militar terá direito a tantas quotas de soldo quantos forem os anos de serviço, computáveis para a inatividade, até o máximo de 30 anos. Todavia, caso o militar não conte com 30 anos de serviço e seja transferido para a reserva remunerada *ex-officio* por ter atingido a idade limite de permanência em atividade no posto ou na graduação ou tenha sido abrangido pela quota compulsória, o provento será calculado com base no soldo integral do posto ou da graduação.

No que tange às pensões, a contribuição corresponde à incidência da alíquota de 7,5% sobre o total das parcelas que compõem os proventos na inatividade. Os contribuintes obrigatórios são todos os militares das Forças Armadas, exceto:

- a) o aspirante da Marinha, o cadete do Exército e da Aeronáutica e o aluno das escolas, centros ou núcleos de formação de oficiais e de praças e das escolas preparatórias e congêneres;
- b) cabos, soldados, marinheiros e taifeiros, com menos de dois anos de serviço.

A pensão por morte é igual ao valor da remuneração ou dos proventos do militar. No caso do militar não contribuinte que vier a falecer na atividade em consequência de acidente ocorrido em serviço ou de moléstia nele adquirida não poderá ser inferior:



- a) à de aspirante a oficial ou guarda-marinha, para os cadetes do Exército e da Aeronáutica, aspirantes de marinha e alunos dos Centros ou Núcleos de Preparação de Oficiais da reserva; ou
- b) à de terceiro-sargento, para as demais praças e os alunos das escolas de formação de sargentos.

As pensões militares são vitalícias.

Em linhas gerais, essas são as regras que vigoram para os regimes previdenciários dos servidores civis e dos militares. O quadro a seguir sintetiza algumas das diferenças para melhor visualização.

Comparativo das normas gerais vigentes para o RPPS e o regime de natureza previdenciária dos militares

	Requisitos	RPPS - União	Militares
Custeio	Contribuição de ativos	Se integrante do regime de previdência complementar, 11% até o teto do RGPS; se não, 11% sobre o total da remuneração.	7,5% do soldo integral, apenas para custeio da pensão
	Contribuição de inativos e pensionistas	Se integrante do regime de previdência complementar, não contribui; de outra forma, 11% sobre o valor que exceder o teto do RGPS.	7,5% dos proventos integrais, apenas para custeio da pensão
	Contribuição patronal	22% sobre o montante da remuneração dos servidores de cargo efetivo.	Não há
Aposentadoria	Idade mínima	55 anos, se mulher; 60 anos, se homem.	Não há
	Tempo de contribuição	30 anos, se mulher; 35 anos, se homem.	30 anos (de serviço)
	Valor da aposentadoria	Média das 80% maiores remunerações: i) limitado ao teto do RGPS se for integrante do regime de previdência complementar; ii) limitado ao vencimento do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, acrescido das vantagens pessoais permanentes.	Soldo integral
	Reajuste	INPC.	Paridade com os militares em atividade
Pensão	Valor da pensão	Se não integrante do regime de previdência complementar: teto do RGPS, acrescido de 70% do valor que exceder o teto do RGPS. Se integrando do regime de previdência complementar, até o teto do RGPS	Soldo ou proventos integrais
	Duração da pensão para o cônjuge	Quatro meses a vinte anos, ou vitalícia, conforme o caso.	Vitalícia

Um aspecto importante que distingue o RPPS do regime previdenciário dos militares refere-se ao equilíbrio atuarial. De acordo com o *caput* do art. 40, o RPPS deve observar o equilíbrio financeiro e atuarial. Em virtude disso, diversas reformas previdenciárias já foram experimentadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 por meio das Emendas Constitucionais nºs 20/98, 41/03 e 47/05. Nesse sentido, também, é importante mencionar a instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos civis, mediante a edição da Lei nº 12.618/12.



No regime previdenciário militar, o equilíbrio financeiro e atuarial não é exigido. Basta lembrar que não há contribuição para o pagamento dos proventos na inatividade, que são considerados encargos financeiros da União. Esse é um dos motivos pelos quais se pode afirmar que não existe um regime previdenciário propriamente dito para os militares.

Além disso, cabe destacar a falta de idade mínima para o militar passar para a inatividade, como se exige do servidor civil para a aposentadoria voluntária. Isso acarreta a transferência para a inatividade em idades menores do militar em comparação com os servidores civis. Tal ocorrência é justificada pela necessidade maior de vigor físico para o exercício das atividades militares.

De acordo com dados constantes no relatório de levantamento, realizado pelo TCU, constante nos autos TC 001.040/2017-0, que acarretou o Acórdão nº 1.295/2017-Plenário, mostram que os militares, em média, passam para a inatividade em idades inferiores às das aposentadorias dos servidores civis.

Quantidade de concessões de aposentadoria por faixas etárias ao ano - RPPS da União

Faixa Etária	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Até 39/ignorada	73	58	46	62	49	55	66	72	86	82
40 a 44 Anos	175	134	91	122	95	106	135	133	141	88
45 a 49 Anos	503	483	390	412	389	486	541	559	700	686
50 a 54 Anos	1.493	1.780	2.383	2.629	2.916	2.979	3.049	2.772	3.219	2.632
55 a 59 Anos	2.645	3.247	4.735	5.264	6.161	6.165	6.188	5.476	5.892	4.930
60 a 64 Anos	2.185	2.799	3.649	4.018	4.377	4.529	4.981	4.723	5.065	4.277
65 ou mais	2.343	2.625	3.819	3.499	3.837	4.094	4.449	4.634	5.026	2.540
Total	9.417	11.126	15.113	16.006	17.824	18.414	19.409	18.369	20.129	15.235

Fonte: Relatório de Levantamento, condutor do Acórdão nº 1.295/2017-TCU-Plenário

Quantidade de concessões de inatividade por faixas etárias ao ano - Militares das Forças Armadas

Faixa Etária	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Até 39/ignorada	675	647	618	506	491	427	595	458	522	234
40 a 44 Anos	852	651	583	662	608	2.012	588	284	502	196
45 a 49 Anos	4.742	5.365	5.299	5.149	5.474	5.081	4.824	4.749	5.485	3.684
50 a 54 Anos	1.261	1.541	1.499	1.829	2.098	2.238	2.436	2.406	2.959	2.202
55 a 59 Anos	208	260	235	285	217	253	275	263	347	312
60 a 64 Anos	49	59	54	76	44	45	43	35	53	35
65 ou mais	286	19	45	30	21	20	33	66	89	56
Total	8.073	8.542	8.333	8.537	8.953	10.076	8.794	8.261	9.957	6.719

Fonte: Relatório de Levantamento, condutor do Acórdão nº 1.295/2017-TCU-Plenário



Ao analisar as características do regime militar, o professor Fabio Zambitte Ibrahim (2009, p. 767, *apud* Kayat, 2010, p. 152)³, afirma que

As especificidades desta categoria dificilmente permitirão a criação de um regime securitário atuarialmente viável, pois a aposentação é frequentemente precoce, seja pelas rigorosas exigências físicas ou, mesmo, por critérios de hierarquia, quando, por exemplo, um militar pode ser compulsoriamente aposentado em razão de ter sido preterido na promoção por oficial mais moderno.

Vale ressaltar que a passagem para a inatividade em idades menores permite a fruição dos benefícios por mais tempo, o que onera ainda mais os cofres públicos. A quantidade de inativos e pensionistas aumentam em proporção cada vez maior do que as pessoas em atividade, o que acarreta a insuficiência das receitas para atendimento das despesas.

Uma avaliação simples, de confronto entre as receitas e as despesas de cada regime, revela que as receitas arrecadadas no RPPS atendem a mais de 40% das despesas previdenciárias, enquanto no regime dos militares as receitas não passam de 10% dos gastos com proventos de inatividade e pensões.

Receitas e Despesas do RPPS e do Regime dos Militares

R\$ milhões

Ano	Servidores Civis			Militares		
	Receitas	Despesas	% Receitas	Receitas	Despesas	% Receitas
	(A)	(B)	(A)/(B)	(C)	(D)	(C)/(D)
2003	4.313,85	24.252,51	17,79%	966,99	12.285,65	7,87%
2004	6.906,46	27.383,07	25,22%	1.016,08	13.014,07	7,81%
2005	9.677,42	29.480,20	32,83%	1.061,43	14.250,92	7,45%
2006	11.996,34	32.112,12	37,36%	1.276,46	16.299,13	7,83%
2007	12.900,46	34.634,62	37,25%	1.304,28	17.621,02	7,40%
2008	14.932,64	38.648,20	38,64%	1.512,86	20.003,21	7,56%
2009	18.510,84	46.564,88	39,75%	1.681,26	20.642,12	8,14%
2010	20.807,68	52.526,94	39,61%	1.869,02	21.395,54	8,74%
2011	22.614,45	57.180,95	39,55%	2.025,44	21.965,53	9,22%
2012	22.983,51	59.224,21	38,81%	2.001,21	23.321,61	8,58%
2013	24.577,29	60.541,02	40,60%	2.170,71	28.892,95	7,51%
2014	26.935,13	64.377,65	41,84%	2.343,24	31.848,80	7,36%
2015	29.498,63	69.506,44	42,44%	2.649,78	35.156,56	7,54%
2016	30.695,49	73.721,19	41,64%	2.929,51	36.998,81	7,92%
2017	33.688,88	82.448,08	40,86%	2.339,94	41.026,96	5,70%
2018	33.410,89	79.878,75	41,83%	2.360,05	46.213,28	5,11%

Fonte: RREO.

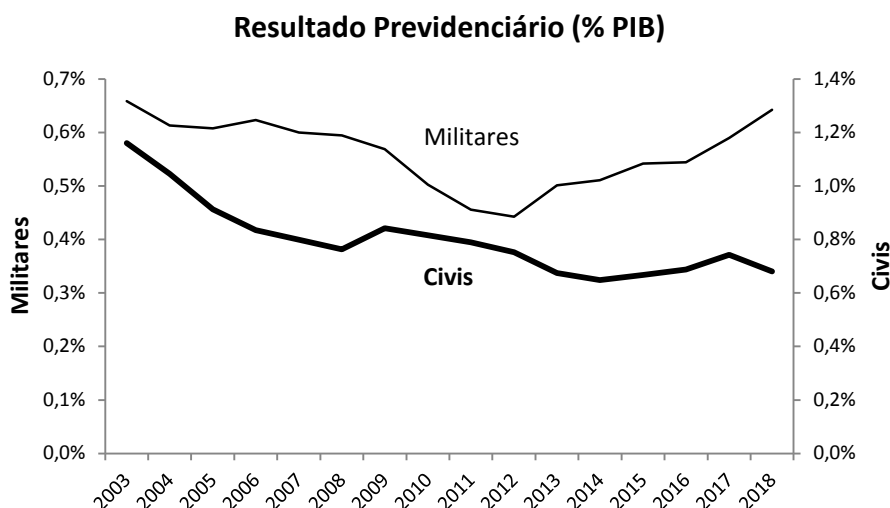
³ IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Niterói: Impetus, 2009

KAYAT, Roberto Carlos Rocha. **Forças Armadas: Reforma, Licenciamento e Reserva Remunerada**. Revista da SJRJ: Rio de Janeiro, n. 27, pp. 151-176, 2010.



Observamos, ainda, uma tendência de aumento da participação das receitas no custeio dos benefícios no caso do RPPS, fruto das reformas paramétricas promovidas pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98, 41/03 e 47/05, bem como pela instituição do regime de previdência complementar, com a edição da Lei nº 12.618/12. No entanto, no regime militar, ocorre o contrário. Um decréscimo da participação das contribuições no pagamento dos proventos e das pensões.

Esse comportamento fica evidente quando se examina o saldo previdenciário dos regimes em relação ao PIB. Notamos uma tendência de queda na necessidade de financiamento do RPPS até 2014, seguida de estabilização em razão do PIB. No caso dos militares, verificamos queda até 2012 e retomada do aumento da necessidade de financiamento a partir de então.



Fonte: RREO.

Diante de tudo isso, concluímos que qualquer medida tendente a aproximar as regras do regime dos militares às do RPPS deverá ser adequada orçamentária e financeiramente. Isso porque elas tenderão a aumentar a receita, mediante instituição de contribuição dos militares para todos os benefícios de natureza previdenciária, bem como poderão reduzir as despesas por meio da elevação da idade fixada para a transferência do militar para a inatividade.

Brasília, 10 de junho de 2019.