

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MP Nº 971, DE 2020

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 971, DE 2020

(MENSAGEM Nº 299, de 2020)

Aumenta a remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos Extintos Territórios Federais e altera as regras de cessão da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Luis Miranda

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 971, de 26 de maio de 2020, aumenta a remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos Extintos Territórios Federais e altera as regras de cessão da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal.

À matéria foram apresentadas **74 (setenta e quatro) emendas** de Comissão, conforme Avulso de Emendas disponível no Portal do Congresso Nacional¹.

É o relatório.

¹ Vide Avulso de Emendas, disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8116369&ts=1590758699320&disposition=inline>>. Acesso em 29 maio 2020.



II - VOTO DO RELATOR

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE – ATENDIMENTO A PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS, CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A Medida Provisória nº 971, de 2020, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 62 da Constituição Federal.

Segundo a Exposição de Motivos, os requisitos da urgência e relevância justificam-se pela inequívoca defasagem na remuneração do pessoal da segurança pública do DF e ex-Territórios, cujo último ato de revisão datou de 2013 (Lei nº 12.804, de 24 de abril de 2013).

Conforme explica a Exposição de Motivos da MP, subscrita pelo Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, a recomposição salarial das forças de segurança pública do DF será custeada pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, instituído pela Lei nº 10.633/2002. Esse fundo objetiva prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do DF, além de prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme o inciso XIV do art. 21 da CF/88.

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória em análise não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. Não há, portanto, óbice constitucional à sua admissão.

Observamos, ainda, a juridicidade e convencionalidade da matéria tratada na Medida Provisória, pois se harmoniza com o ordenamento jurídico e não viola nenhum tratado internacional.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na Medida Provisória. O texto está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.



Portanto, somos pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 971, de 2020.

A mesma situação se verifica quanto a algumas das emendas apresentadas à Medida Provisória, nas quais não há vícios relacionados a inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa. Por outro lado, a maioria das 74 emendas possuem alguma mácula de inconstitucionalidade, ou mesmo no mérito, como a vulneração a princípios constitucionais da Administração Pública, por exemplo.

Nesse sentido, as seguintes emendas são inconstitucionais, porque afrontam o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127², pelo qual os congressistas não podem inserir matérias estranhas ao conteúdo original da MP por meio de emendas parlamentares: **n^{os} 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 34, 37, 38, 39, 40, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 e 74.**

Da mesma forma, a emenda **41** é inconstitucional por ferir as regras de reserva de iniciativa legislativa, e as emendas **1, 2, 8, 30 e 48**, são inconstitucionais por ferir os princípios constitucionais da impessoalidade e do interesse público, conforme será exposto adiante.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.



Em teoria, o aumento da remuneração da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil do Distrito Federal e da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos Extintos Territórios Federais não afeta a despesa pública federal. Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 63/2020/MJSP, de 25 de maio de 2020 (EMI nº 63/2020), que acompanha a MP nº 971/2020, o aumento anual da despesa de R\$ 549,4 milhões, tanto em 2020 quanto nos dois anos subsequentes, se dará no âmbito do Governo do Distrito Federal, haja vista que *“o mecanismo de cálculo dos valores consignados ao FCDF [Fundo Constitucional do Distrito Federal] não guarda relação com as remunerações das carreiras custeadas pelo fundo, sendo claramente definido pela Lei nº 10.633, de 2002, com base na receita corrente líquida da União, e, pelo entendimento vigente, no âmbito do Tribunal de Contas da União, que os valores associados às retenções das respectivas contribuições previdenciárias devem ser acrescidas ao montante destinado ao fundo”*.

Prossegue a EMI nº 63/2020: *“A par desse cenário, conclui-se no sentido de que os valores a serem aportados pela União no FCDF não serão modificados pela concessão do reajuste que ora se propõe às forças de segurança do Distrito Federal, incumbindo ao Governo do Distrito Federal dispor sobre a distribuição dos recursos do FCDF de modo a atender às suas finalidades de criação.”*

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF), nos termos do art. 19, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, emitiu a Nota Técnica nº 56, de 2020, por meio da qual ressalta outro trecho da referida EMI nº 63/2020 que cita o amparo legal da medida: *“o reajuste ora concedido encontra fundamento na Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, com redação atribuída pela Lei nº 14.001, de 22 de maio de 2020, que prevê autorização para a concessão de vantagens e aumentos de remuneração de civis, dos militares e dos seus pensionistas, de membros de Poderes e das carreiras mantidas pelo fundo de que trata o art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal, bem como para os militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios do Amapá, Rondônia e de Roraima”*.

Assim, vislumbra-se que as emendas 3,4, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 34, 37, 45, 46, 47, 50, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 e 74 listadas no parágrafo anterior promovem aumento de despesas primária da União, e nos



termos do art. 114 da LDO/20³, deveriam estar acompanhadas de: estimativa dos seus efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes; do detalhamento da memória de cálculo; e de medidas de compensação. Desta forma, as emendas recém listadas não atendem a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

As emendas 9, 10, 16, 32, 38, 39, 49, 51, 54, 55, 57 e 70 não diminuem receitas nem geram despesas adicionais para a União, por conta da forma como se calcula os recursos aportados pela União no âmbito do FCDF para assistir despesas com a área de segurança pública do Distrito Federal. Portanto, teoricamente, essas emendas não têm implicação nas receitas e despesas da União.

Por conta do caráter administrativo ou normativo das emendas 1, 2, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 25, 26, 30, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 52, 53, 56, 58, 59, 64 e 71, pode-se concluir que elas não geram implicação nas despesas ou receitas da União. Sendo assim, atendem a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

Por fim, a emenda 31 posterga a data de início da produção de efeitos financeiros da Medida Provisória para 1º de janeiro de 2022, com a consequente postergação dos aumentos de remuneração.

II.3 – DO MÉRITO

Quanto ao mérito, consideramos conveniente a matéria, uma vez que a Medida Provisória nº 971, de 2020 corrige significativa defasagem na remuneração do pessoal da segurança pública do DF e ex-Territórios, cujo último ato de revisão ocorreu 7 anos atrás.

Essa proposição, ademais, homenageia o princípio constitucional do valor social do trabalho, bem da dignidade da pessoa humana, na medida em que esses servidores, diariamente, colocam as suas vidas como verdadeiros escudos em defesa da sociedade.

3 **LDO.** Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita primária não tributária ou de receitas financeiras com impacto primário ou aumento de despesa primária da União deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, e detalharão a memória de cálculo respectiva e a compensação correspondente para fins de adequação orçamentária e financeira e a compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.



Ante o exposto, esta Relatoria está convencida de que a MP nº 971/2020 é meritória e merece aprovação.

II.3.1 Das emendas

A Medida Provisória nº 971/2020 recebeu 74 emendas.

As emendas 1, 2, 8, 30 e 48 tratam da cessão de servidores da PCDF, PMDF ou CBMDF no sentido de ampliar o leque de requisições possíveis ou regular o ressarcimento da remuneração.

Entendemos que essas emendas recém citadas contrariam, entre outros, os princípios constitucionais da impessoalidade e do interesse público, seja porque os órgãos para os quais se pretende permitir a requisição já dispõem de corpo policial próprio, não havendo necessidade alguma de policiais militares e bombeiros militares da ativa, vinculados ao DF, serem nomeados ou designados para trabalhar neles, seja porque podem contribuir para que o instituto da cessão de servidores, que é temporário e precário por essência, torne-se em algo permanente e se eternize, razão pela qual sugerimos que emendas 1, 2, 8, 30 e 48 sejam rejeitadas por contrariedade ao princípio constitucional do interesse público e da impessoalidade.

A Emenda 31 posterga a data de início da produção de efeitos financeiros da Medida Provisória para 1º de janeiro de 2022, com a consequente postergação dos aumentos de remuneração. Ora, considerando a própria razão de ser da MP 971, de 2020, na qual se destaca que seu objetivo é corrigir flagrante defasagem salarial dos servidores de que trata, cujo último ato de revisão datou de 2013 (Lei nº 12.804, de 24 de abril de 2013). entendemos inoportuna a presente emenda. Razão pela qual sugerimos a sua rejeição.

As emendas 33, 35, 36, 42, 43 e 44, de encontro ao teor da MP 971, de 2020, e patentemente inoportunas, pretendem impedir que sejam cedidos os servidores de que trata a medida, razão pela qual sugerimos que sejam rejeitadas, pelas razões já expostas.

A emenda 41 pretende que o militar da ativa nomeado para exercício na Presidência ou Vice-Presidência da República fique agregado ao respectivo quadro, somente possa ser promovido por antiguidade, e seja transferido para a reserva depois de dois anos de afastamento. À luz do



regramento constitucional quanto à reserva de iniciativa, entendemos que a Emenda 41 carece de amparo constitucional na medida em que cuidam de matéria que se submete à iniciativa exclusiva do Presidente da República, razão pela qual sugerimos que seja rejeitada.

As emendas 3 e 4 transpõem servidores da segurança pública do Estado do Amapá para o quadro de pessoal em extinção da União. As emendas 19, 22, 27, 46, 60, 62, 67 e 72 estabelecem aumento salarial aos profissionais do setor de saúde ou benefícios aos profissionais que estejam trabalhando diretamente no enfrentamento da covid-19. As emendas 20, 23, 28, 47, 66, 68 e 73 incluem novas categorias profissionais como trabalhadores informais para fins de concessão do auxílio emergencial. As emendas 21, 24, 29, 50, 65, 69 e 74 estabelecem aumento salarial aos profissionais que prestem serviços públicos nas áreas de saúde e educação. As emendas 34, 37, 45 e 63 concedem benefícios aos militares dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima que formam quadro em extinção do Governo Federal. A emenda 61 altera a Lei Complementar nº 173/2020, para eliminar o expurgo do direito de servidores de contar o tempo de trabalho como exercício do serviço público.

A emenda 9 acresce auxílios, indenizações e assistência aos servidores das carreiras da PCDF. A emenda 10 adequa o fato gerador concernente à indenização de serviço voluntário aos integrantes do CBMDF e da PMDF. A emenda 16 torna de natureza indenizatória o serviço voluntário prestado nas corporações militares do Distrito Federal. As emendas 32, 38 e 51 adequam a mudança na Pensão Militar Adicional dos militares do Distrito Federal de acordo com mudança já ocorrida para os membros das Forças Armadas. As emendas 39, 49, 57 e 70 pretendem reduzir para 25 anos o tempo de exercício de atividade de natureza militar para a concessão de remuneração na inatividade para os quadros militares de oficiais de saúde, complementares e capelães. A emenda 54 reduz em até 50% o interstício para a promoção, sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição. A emenda 55 admite a revisão de atos administrativos que levaram a efeito o licenciamento/exclusão de policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal dos respectivos cargos.

As emendas 5 e 18 alteram o limite etário para ingresso no quadro de oficiais do CBMDF. As emendas 6, 11, 25, 26 e 71 retiram a limitação de ingresso anual nas carreiras da PMDF ou do CBMDF. As emendas 7, 17 e 52 harmonizam as promoções de praças ao grau hierárquico de Segundo-Tenente do CBMDF. A



emenda 12 traz estabilidade no serviço ao Praça da PMDF e do CBMDF no mesmo período que é aplicado aos servidores públicos. As emendas 13 e 14 instituem que os militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, que tomem posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, sejam considerados no exercício de função de natureza ou de interesse militar. As emendas 15 e 56 regulam a condição de dependente para efeito do pagamento de direitos pecuniários nas corporações militares do Distrito Federal.

As emendas 40, 58 e 59 pretendem aperfeiçoar o ingresso dos Praças policial militar nos Quadros de Oficiais Policiais Militares Administrativos, Policiais Militares Especialistas e Policiais Militares Músicos.

A emenda 53 dispõe sobre os limites de competência deferidas ao Distrito Federal com relação à PCDF. A emenda 64 reestrutura o CBMDF com a criação da Unidade de Operações Motomecanizadas.

Conforme anteriormente consignado, todas essas Emendas recém citadas não guardam relação com a matéria tratada pela Medida Provisória, razão pela qual sugerimos que sejam rejeitadas, por serem inconstitucionais.

II.4 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, VOTAMOS:

- 1) **quanto à admissibilidade:** pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 971/2020; pela inconstitucionalidade das Emendas nºs **1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 38, 39, 40, 41, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 e 74;** pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira das emendas nºs **3, 4, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 34, 37, 45, 46, 47, 50, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 e 74;** e pela adequação financeira e orçamentária, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 971/2020 e das demais Emendas;

2) **quanto ao mérito:** pela **aprovação integral** da Medida Provisória nº 971/2020, e pela **rejeição** de todas as demais Emendas.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado(a)
Relator Luis Miranda

2020-9066

