

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 06, DE 2019, DO PODER EXECUTIVO, QUE "Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" – PEC 06/2019

**EMENDA SUPRESSIVA
(Do Sr. Mário Heringer e Outros)**

Art. 1º Suprimam-se as alterações do inciso I, do parágrafo 3º, do artigo 42 da Constituição Federal promovidas pelo artigo 1º da PEC nº 6/2019.

JUSTIFICATIVA

A presente emenda supressiva objetiva retirar da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019 o seguinte trecho:

“Art.42.....

.....

§ 3º Lei do respectivo ente federativo poderá:

I - estabelecer regras para o militar transferido para a reserva exercer atividades civis em qualquer órgão do respectivo ente federativo por meio de adicional, o qual:

- a) não será incorporado ou contabilizado para revisão do benefício na inatividade;
- b) não servirá de base de cálculo para outros benefícios ou vantagens; e
- c) não integrará a base de contribuição do militar;

.....”

Em primeira análise, a redação do trecho abre espaço para ambiguidade de interpretação da norma constitucional, haja vista que o caput do artigo 42 traz definições sobre os “militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, doravante membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, entretanto a proposta de § 3º não especifica a modalidade de “militar” a que se trate a aplicação da norma, e o termo “ente federativo” pode aplicar-se tanto a Estados, Distrito Federal e Territórios quanto a União e Municípios. Prova da falta de clareza da norma formulada é a sua aplicação decorrente em Proposta de Lei Ordinária, enviada conjuntamente pelo Poder Executivo, no Projeto de Lei nº 1645/2019:

“Art. 17. O militar inativo contratado para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos, em caráter voluntário e temporário, faz jus a um adicional igual a três décimos da remuneração que estiver percebendo na inatividade, hipótese em que o pagamento do adicional caberá ao órgão contratante, conforme estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. O adicional a que se refere o caput:

I – não será incorporado ou contabilizado para revisão do benefício da inatividade;

II – não servirá de base de cálculo para outros benefícios ou vantagens; e

III – não integrará a base de contribuição militar.”

Como se atesta, observando a complementariedade de tramitação das normas orientada por seu órgão originário, e observando a recorrência *ipsis literis* dos critérios de concessão do adicional, o artigo a que se visa suprimir apresenta vícios de inteligibilidade em sua amplitude de aplicação.

Os motivos que nos levam a propor a supressão do referido artigo não se restringem à qualidade formal, mas derivam-se do mérito da proposta, o qual também qualifica-se por pouca inteligibilidade, deixando lacunas em termos de definição, procedimento, aplicação, motivação e impacto sobre a Administração Pública e a democracia brasileira.

O artigo 42 da PEC 06/2019 cria um instituto normativo que não se enquadra em nenhuma aplicação corrente no serviço público civil ou militar: o exercício de “atividades civis” por militares transferidos da reserva. O instituto “atividades civis” carece de tipologia, uma vez que a Lei 8.112/1990, que institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis, define que “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional” de um órgão público da União, autarquia ou fundação pública federal denomina-se “cargo público”, e estas atribuições devem ser cometidas a um servidor. Desta feita, não existe enquadramento legal para o exercício de atividade civil em órgão público que não seja atribuída a cargo público, para o qual é legalmente investido servidor público. Note-se que os militares não estão excluídos da nomeação a cargo público civil: a Constituição Federal prevê, em seu art. 142, § 3º, II e III, que o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil será transferido para a reserva, em caso de vínculo permanente, ou será transferido para a reserva após dois anos de afastamento, para o caso de vínculo ou função pública civil temporária e não eletiva, sendo que, até a conclusão deste prazo, ficará agregado ao respectivo quadro e poderá ser promovido por antiguidade, contabilizando-se o tempo de serviço para a promoção ou reserva remunerada. Cabe ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso II, determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de prévia autorização em concurso público, conforme a natureza e complexidade das atividades a serem desempenhadas, ressalvados os cargos em comissão de livre nomeação e livre exoneração. Este dispositivo é amplamente reconhecido como garantidor dos princípios constitucionais de isonomia e eficiência na Administração Pública – nas palavras de Hely Lopes Meirelles, o concurso público é “meio técnico à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, e ao mesmo tempo propiciar igual oportunidade a todos os

interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego”.

Visando a inteligibilidade de qual seria a aplicação da norma proposta, podemos realizar aproximação interpretativa a três institutos: a contratação por tempo determinado, a reversão voluntária, e a prestação de tarefa por tempo certo. A primeira, contratação por tempo determinado, é estabelecida pelo inciso IX do art. 37 da Constituição Federal como possibilidade permitida para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público – exercida atualmente em relação a concursos temporários do IBGE ou a processos seletivos para agentes de saúde, por exemplo. A segunda, reversão voluntária da aposentadoria no serviço público civil, regulamentada pelo art. 25 da Lei nº 8.112/1990, orienta que o retorno à atividade de servidor público civil aposentado deverá ser realizada no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação, substituindo-se os proventos da aposentadoria pela remuneração do cargo que voltar a exercer, condicionando-se o retorno a diversos requisitos, como a existência de cargo vago, o prazo de até cinco anos decorridos desde a aposentadoria, e a idade máxima de 70 anos. A terceira, prestação de tarefa por tempo certo, descrita detalhadamente a seguir, é semelhante à reversão voluntária do servidor civil: o qual o militar reformado ou da reserva remunerada passa a exercer tarefas militares de caráter voluntário, eventual e finito, fazendo jus a um adicional de 30% sobre os proventos que esteja percebendo, tendo sido selecionado por sua larga experiência profissional e reconhecida competência técnico-administrativa. Os três institutos têm em comum as seguintes características: o caráter temporário, a necessidade para atendimento a interesse público, e comprovação de qualificação para exercício da atividade, que prima pelo princípio da eficiência. Diversamente, o dispositivo que se busca suprimir na PEC 06/2019 através desta emenda não se caracteriza por nenhum destes atributos.

Seguindo a busca pela inteligibilidade da proposta, aprofundemo-nos na comparação com o instituto da Prestação de Tarefa por Tempo Certo (PTTC), descrito acima, atualmente regulado pelos arts. 12 e 3º, parágrafo 1º, alínea b, inciso III, da Lei nº 6.880/1980 (Estatuto Militar), art. 23 da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, art. 12 da Lei nº 6.880/1980, arts. 28, 33, 88 e 89 do Decreto nº 4.307/2002 e Portaria Normativa nº 002-MD/2017. Este é presumivelmente o instituto mais aproximado do que se busca criar, uma vez que trata-se de militares da reserva remunerada exercendo atividades públicas com contrapartida de adicional sobre os proventos percebidos. Entretanto, o dispositivo proposto pela PEC, além de criar a modalidade de aplicação do instituto a atividades civis, retira-lhe o caráter temporário e a necessidade de experiência prévia, promovendo ampla descaracterização de seus atributos, assim, não trazendo respostas sobre qual é o objeto normativo criado e nem qual a motivação para sua criação. Cabe citar que esta falta de especificidade pode assumir aspecto de desregulamentação, ao observar seu direcionamento inverso a normativas recentemente criadas com vistas à fiscalização do PTTC. O referido instituto foi objeto de questionamento junto ao TCU, no Processo nº 026.724/2012-0, por queixa apresentada à Ouvidoria

do Tribunal, segundo a qual as contratações estariam sendo realizadas sem qualquer requisito objetivo e por prazo excessivo, violando princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No Acórdão nº 2854/2016-TCU-Plenário, determinou-se ao Comando da Marinha o estabelecimento, em regulamento próprio, do número máximo de designações de um mesmo militar inativo para PTTC, visando à razoabilidade do tempo do vínculo profissional, em compatibilidade à sua natureza eventual e temporária. O PTTC também foi questionado, anteriormente, em relação ao Comando da Aeronáutica, o qual, mesmo com nova regulamentação após Acórdão nº 4.277/2013-TCU-1ª Câmara, não cumpriu a determinação do acórdão, ao permitir contratos de mais de 16 anos de vigência. A partir da Resolução X do TCU, foi decretada a Portaria Normativa nº 002-MD/2017, como nota comum aos três comandos, um tempo-limite para o contrato: até 24 meses, conforme a atividade, com possibilidade de sucessivas renovações por períodos de até 24 meses, em um tempo limite de 10 anos para permanência do prestador, em contratações consecutivas ou não. Para além do questionamento quanto aos procedimentos, é necessário questionar qual é o mérito da concessão de aposentadoria integral a profissionais aptos a exercerem atividade remunerada durante tamanha extensão temporal, e se não se configuraria nesta situação cumulatividade de proventos.

Para encerrar a discussão sobre a qualificação normativa do instituto, é cabível questionar por quê seria criada uma modalidade de trabalho no serviço público a ser exercida por aposentados, estritamente oriundos da carreira militar. O citado instituto da reversão voluntária de servidores públicos civis tem, entre suas restrições, a existência de cargo vago, que deve ser o mesmo exercido anteriormente, ou o resultante de sua transformação. Qual seria o motivo da exclusão dos servidores civis desta proposta normativa? Caso argumente-se a ampla disponibilidade de força de trabalho entre militares da reserva remunerada, repetimos a indagação: sendo esta avaliação verdadeira, qual é a justificativa para a concessão de aposentadoria integral a profissionais aptos a trabalhar? Ademais, observa-se que a proposta é sugerida pelo governo federal em um momento em que o mesmo realiza ampla extinção de cargos vagos no serviço público civil e suspensão de concursos para provisão de cargos, por sucessivos decretos. Ora, estabelece-se uma lógica de sobrecarga aos funcionários do serviço público, gerando serviço excedente sem cargo efetivo a ser suprido, ao mesmo tempo em que cria-se uma (contingente de reserva) a ser utilizado para atender a “atividades civis” – isto é, cria-se, a um só gesto, serviço excedente e quadro de pessoal excedente. Para além do caráter corporativista, tal procedimento reduz bruscamente a oferta de emprego formal no país, operando como desincentivo à economia e promovendo concentração de renda, componentes que poderiam possivelmente ser contrapostos a uma redução orçamentária, porém o proponente da normativa não ofereceu qualquer estudo de impacto comparativo estimado.

Como última consideração, argumentamos que o instituto introduz, ainda, incerteza ao serviço prestado pelo Estado, uma vez que possibilita a criação de um sistema de dupla cadeia de comando. A incongruência de natureza de regimes de

serviço público civil e militar é reconhecida pelo próprio texto constitucional, que estabelece, como citado anteriormente, que o militar que passe a exercer cargo, emprego ou função pública de maneira permanente ou perene seja transferido à reserva. Esta incongruência se dá pela diversidade de princípios orientadores dos dois sistemas, sendo o Comando Militar Brasileiro construído sobre os pilares da hierarquia e da disciplina, hierarquia esta que é conservada mesmo na reforma ou reserva, quando as patentes, com todas suas prerrogativas, lhes são asseguradas em plenitude. Ainda que a população brasileira reconheça todo o valor do trabalho das Forças Armadas do Brasil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, nossa trajetória como Nação não permite esquecer que o Brasil passou por duas décadas de um regime em que as atividades civis do Estado ficaram subordinadas ao Comando Militar, e este período foi marcado por profundo autoritarismo que não deve jamais se repetir.

Desde a análise, conclui-se que a constitucionalização do exercício de militares da reserva em atividades civis promove uma plena descaracterização do instituto, marcando a proposta por ambiguidade, falta de requisitos objetivos, carência de esclarecimento sobre a implementação e ausência de estimativa de impacto. Se, por um lado, espera-se que a medida possa representar um corte orçamentário (expectativa para a qual não foi apresentado nenhum cálculo de corroboração), ela pode igualmente representar um brusco corte na oferta de empregos no país, a médio prazo, impactando diretamente no Produto Interno Bruto, além de favorecer a concentração de renda.

Em suma, nos opomos à aprovação do dispositivo descrito e analisado, por seu mérito, sua ambiguidade, sua falta de requisitos objetivos, a carência de esclarecimentos sobre sua implementação pretendida, e a ausência de sua estimativa de impacto ou de qualquer justificativa sólida para a sua aprovação. Desta feita, convencidos da relevância da matéria, solicitamos aos colegas Congressistas a adesão à presente Emenda Supressiva.

Sala da Comissão, em ____ de abril de 2019.

MÁRIO HERINGER

PDT/MG