

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 104 de 2012

Dispõe sobre a criação do Quadro de Oficiais de Apoio – QOAp no Corpo de Oficiais da Ativa do Comando da Aeronáutica e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador José Pimentel

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 104 de 2012, do Poder Executivo, pretende obter autorização do Congresso Nacional para criar no Corpo de Oficiais da Ativa do Comando da Aeronáutica o Quadro de Oficiais de Apoio - QOAp.

Nos termos da Exposição de Motivos n.º 374/MD, de 17 de novembro de 2009, o Ministério da Defesa argumenta que o novo quadro terá a finalidade precípua de atender às demandas e os interesses crescentes da Aeronáutica de recursos humanos capacitados e habilitados nas áreas de saúde, de ciências exatas e humanas, de infraestrutura e de atendimento sanitário.

Considera que a rápida evolução dos processos e procedimentos nas áreas citadas, somados a necessidade multidisciplinar de apoio aos recursos humanos hoje existentes, justificam a inclusão de profissionais de

nível superior em seus quadros de carreira da ativa para suprir as deficiências apresentadas e advindas dessas áreas.

Informa, também, que a iniciativa da criação do Quadro de Oficiais de Apoio irá proporcionar um ajustamento no efetivo de oficiais da Aeronáutica, uma vez que desde 1992 deixou de ocorrer o ingresso de oficiais de carreira no Quadro do Feminino de Oficiais (QFO) dessas diversas especialidades, somada com a redução gradativa de oficiais temporários do Quadro Complementar de Oficiais da Aeronáutica, a partir da aprovação deste projeto como norma jurídica.

Consequentemente, com a natural passagem para a reserva dos militares remanescentes desses citados quadros é latente a necessidade de recompletamento dos especialistas nas atividades correlatas.

A proposição foi distribuída à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

Na CRE foram apresentadas cinco emendas ao projeto. Emenda n.º 1-CRE, do Senador Gim Argello, com o fim de alterar “a redação dos artigos 1º e § 1º, § 2º e § 4º, Art. 3º e 7º” e inserir “artigos 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e 15” no PLC 104/2012.

As alterações propostas pelo Parlamentar visam, em síntese, criar um novo Quadro Especial de Suboficiais e Sargentos da Aeronáutica – QESA, como quadro de carreira no Corpo de Oficiais da Ativa do Comando da Aeronáutica, com acesso a graduação de suboficial aos ex-cabos e ex-sargentos do Quadro de Especial de Sargentos da Aeronáutica e pensionistas com os vencimentos correspondentes ao de suboficial.

Já a Emenda n.º 2 – CRE, de autoria do Senador Delcídio do Amaral, objetiva alterar a redação do art. 7º e inserir os arts. 8º a 17 no projeto. O escopo das alterações propostas nesse caso é a criação, no Corpo de Graduados da Ativa do Comando da Aeronáutica, de um novo quadro denominado Quadro Especial de Suboficiais e Sargentos da Aeronáutica –

QESSA, como quadro de carreira, e com a garantia aos cabos oriundos do Serviço Militar Inicial o acesso a promoção até a graduação de suboficial. O Senador Lindberg Farias, por sua vez, propõe duas emendas, à maneira de substitutivo, ao projeto de lei em exame. Cuida-se das Emendas n° 3, que busca alterar “a redação do art. 1°, § 2° do art. 2°, 3° e 7° e insere artigos 8°, 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16” no projeto. As modificações apresentadas têm por finalidade a criação, no Corpo de Oficiais da Ativa do Comando da Aeronáutica, do Quadro de Oficiais de Apoio – QOAP e Quadro de Sargentos Especial – QESA, como quadros de carreira e com a garantia aos cabos oriundos do Serviço Militar Inicial o acesso a promoção até a graduação de suboficial, e a n° 5, que “altera a redação do art. 1° e §§ 1° a 4°; arts. 3° a 7° e insere §§ 5° a 7° no art. 1°; §§ 1° e 2° no art. 3° e insere os Arts. 8°; 9°; 10; 11; 12; 13; 14; 15 e 16 ao Projeto de Lei n° 104 de 2012”, com o mesmo fito da anterior.

O Senador Aníbal apresentou a emenda n.º 4 que restitui o limite de idade proposto no projeto original encaminhado pelo Poder Executivo.

Não houve apresentação de emenda nesta comissão.

É o Relatório.

II - ANÁLISE

Sob o enfoque da constitucionalidade formal o projeto não apresenta vícios, porquanto observadas as disposições constitucionais pertinentes à competência da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I), à iniciativa (art. 61), e do Congresso Nacional para apreciá-la (art. 48).

Endossamos aqui, a consistente argumentação contida na exposição de motivos do Ministério da Defesa citada anteriormente, o que torna desnecessário repetir aqui os fundamentos por ela trazidos em seu encaminhamento.

Aprecio a intenção do projeto na finalidade de recompletar os quadros de oficiais da Aeronáutica, naquelas especialidades necessárias e de

maiores carências, no sentido de melhorar os atendimentos as suas demandas internas e externas, sobretudo naquelas afetas às missões de apoio ao desenvolvimento nacional, contribuindo dentre outras tarefas, com o incremento e manutenção da infraestrutura aeronáutica, aeroviária e de controle do espaço aéreo brasileiro, todos de responsabilidade do Comando da Aeronáutica, e também, nas ações Cívico-Sociais que se realizam nas regiões mais carentes do país.

Na análise do projeto e suas manifestações, este relator concorda com a emenda nº 4 apresentado pelo Senador Aníbal Diniz e aprovada na CRE.

Quanto as emendas nº 1, 2 , 3 e 5 apresentadas e rejeitadas na Comissão Relações Exteriores e de Defesa Nacional, estas objetivam incluir matéria nova ao referido projeto, onde visa assegurar aos ex-integrantes do Quadro de Cabos da Aeronáutica – QCB e do Quadro Especial de Sargentos da Aeronáutica, na reserva remunerada, na condição de reformados, os pensionistas, e os no serviço ativo, cujo ingresso no referido quadro ocorreu de 2 de setembro de 1961 até 31 de julho de 2010, o ingresso em um novo Quadro Especial de Sargentos e Suboficiais – QESA, com a promoção sumária a Suboficial e os proventos correspondentes, sou de parecer contrário por apresentarem inconstitucionalidade formal de vício de iniciativa (art. 61 CF) e aumento de despesas (Art. 63 CF e art. 230 RISF).

“Art. 61.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

CF - Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;

RISF - Art. 230. Não se admitirá emenda:

I – sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar;

II – em sentido contrário à proposição quando se trate de proposta de emenda à Constituição, projeto de lei ou de resolução;

III – que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros;

IV – que importe aumento da despesa prevista (Const., art. 63):

a) nos projetos de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição (Const., art. 63, I);

Na análise do mérito das emendas concluímos que não há amparo em norma jurídica, razão ou motivação de interesse público e mesmo da administração pública e militar, sob qualquer ótica, que justifique promover a graduação de Suboficial, com os correspondentes vencimentos, os cabos/3ºSargentos hoje na ativa, os ex-cabos/ex-3ºSargentos da reserva remunerada, os reformados pelo limite de idade, os reformados por saúde, e os pensionistas, a contar de 1961 até a data de 31 de julho de 2010.

Ainda em relação ao mérito, parece-nos que a matéria deva ser discutida no âmbito do Ministério da Defesa. Saber as exatas necessidades da Força, bem como as consequências que as alterações propostas, por meio das emendas oferecidas, podem acarretar ao erário e à própria Aeronáutica é algo que transcende, a nosso sentir, a atuação congressional da forma como foi feito. Nesse sentido, as entidades que propugnam pela criação do “Quadro Especial de Suboficiais e Sargentos da Aeronáutica” devem apresentar seus pleitos junto ao Poder Executivo.

Em complemento, apenas para argumentar, tenho como de duvidosa constitucionalidade a previsão de promoção retroativa a graduação de suboficial, à míngua de ingresso em escola específica, pela via legal do concurso público e da frequência com aproveitamento nos cursos respectivos.

Assim, as alterações materiais pretendidas por meio das emendas apresentada na CRE n.º 1, 2, 3, e 5, no caso de projeto dessa natureza, encontram limites que, se transigidos, maculam a proposição, tornando-a dissonante com os princípios constitucionais estabelecidos, motivo pelo qual, independentemente da discussão do mérito que as substanciam, impedem a aprovação por esta Comissão.

Neste mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal tem firmado entendimento que restringe a iniciativa parlamentar, vedando o acréscimo de matéria que não guarde expressa pertinência temática com a proposição encaminhada pelo Poder Executivo ou que resulte em aumento da

despesa prevista, de acordo com o artigo 63, inciso I, nos termos adiante transcritos, com ênfase nas partes, por este relator, grifadas:

“Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito à matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.”

(ADI 546/DF – Rel.: Min. Moreira Alves. DJ de 14 abr. 2000.)

“I (...) II. Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto.”

(ADI 2569/CE – Rel.: Min. Carlos Velloso. DJ de 2 maio. 2003.)

“Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a constitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, indispensável é que não se altere, na essência, o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado.”

(ADI 2887/SP – Rel.: Min. Marco Aurélio. DJ 6 ago. 2004.)

“As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas

parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).”

(ADI 3114/DF – Rel.: Min. Carlos Britto. DJ 7 abr. 2006.)

III - VOTO

A proposta original encaminhada pelo Poder Executivo e com a emenda aprovada na CRE, obedecem aos requisitos formais, sem afrontar o texto da Constituição Federal. De igual modo, no que se refere a juridicidade, está em conformidade ao direito, a legalidade e a licitude, concomitantemente com a boa técnica legislativa apresentada.

Qualquer alteração em seu texto que vise estender benefícios a outros segmentos, além de desviar do objeto do projeto original, inevitavelmente não pode ser acatado, seja por vício de iniciativa, seja por inadequação financeira.

Assim, creio que esse Projeto de Lei da Câmara 104/2012 é o instrumento jurídico adequado para autorizar o Poder Executivo a recompletar o efetivo de oficiais da Aeronáutica, dentro das especialidades de apoio às suas competências, tarefas e missão constitucional, com maior efetividade a partir da criação desse novo quadro de oficiais de carreira.

Fundamentado nas considerações aqui descritas, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara n.º 104 de 2012, e da Emenda n.º 1 – CRE.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2012.

Senador Eunício Oliveira, Presidente

Senador José Pimentel, Relator