



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

PARECER N° , DE 2019

SF/19695.47683-62

Da COMISSAO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA N° 872, DE 2019, sobre a Medida Provisória nº 872, de 2019, que *altera a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, para prorrogar o prazo de recebimento de gratificações pelos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.*

Relator: Senador TELMÁRIO MOTA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame a Medida Provisória (MPV) nº 872, de 2019, que *altera a Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, para prorrogar o prazo de recebimento de gratificações pelos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, e a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública.*

A medida provisória é constituída de três artigos.

O art. 1º dá nova redação ao *caput* do art. 7º da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, que *dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências*, para prorrogar, até 4 de dezembro de 2020, a Gratificação de Representação de Gabinete ou a Gratificação



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF/19695.47683-62

Temporária percebida pelos servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União (AGU). Além disso, o art. 1º da MPV altera o parágrafo único do art. 8º da mesma Lei, apenas para adequar o fato de que o parágrafo único do seu art. 7º foi, anteriormente, renomeado como § 1º.

O art. 2º da MPV dá nova redação ao § 11 do art. 5º da Lei nº 11.473 de 10 de maio de 2007, que *dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001*, para estabelecer que os integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, incluídos os da Força Nacional de Segurança Pública, os da Secretaria de Operações Integradas e os do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que venham a ser investigados ou processados em função do seu emprego nas atividades e nos serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, possam ser representados pela Advocacia-Geral da União, conforme o disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, que *dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências*, ou pela Defensoria Pública da União (DPU), na hipótese de hipossuficiência ou vulnerabilidade, nos termos da lei.

O art. 3º determina o início da vigência da MPV na data de sua publicação, que ocorreu em 31 de janeiro de 2019.

A Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 00001/2019 AGU/ME), assinada pelo Advogado-Geral da União e pelo Ministro da Economia, justificam as disposições da medida provisória.

A prorrogação da gratificação para a AGU é assim embasada:

2. A proposta em questão visa garantir o cumprimento do princípio da continuidade do serviço público, de modo a assegurar que uma contingente carência de pessoal não cause prejuízos à qualidade dos serviços prestados pela AGU.



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF/19695.47683-62

3. As circunstâncias fáticas que embasam a presente proposta são praticamente as mesmas que serviram de alicerce à alteração realizada pela Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro 2016, convertida posteriormente na Lei nº 464 [trata-se na verdade, da Lei 13.464], de 10 de julho de 2017, que modificou exatamente o prazo anterior de vigência das gratificações retrocitadas, culminando na redação atual do *caput* do art. 7º da Lei nº 10.480, de 2002.

4. Daquele momento até a presente data, a estrutura de pessoal relacionada aos cargos de apoio administrativo da Advocacia-Geral da União não sofreu grande incremento, mesmo contando com a publicação da Portaria nº 157, de 13 de junho de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que autorizou a realização de concurso público voltado ao provimento de cem cargos administrativos, quantitativo ainda muito distante do número de nomeações suficientes a suprir as necessidades de apoio às atividades finalísticas deste órgão jurídico.

.....

7. Para se ter a dimensão dos impactos da não prorrogação do prazo de vigência de tais gratificações, notadamente os efeitos sobre a continuidade dos serviços de apoio à atividade jurídica em Brasília, local que concentra a maior parte dos beneficiários de tais gratificações, estes funcionários representam aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) da força de trabalho da capital (área administrativa de órgãos da AGU sediados no Distrito Federal). E se compararmos com o número total de funcionários requisitados pela AGU na capital federal, o universo dos beneficiários dessas gratificações atinge 77,3% (setenta e sete inteiros e três décimos por cento), ou seja, de cada dez servidores requisitados para trabalhar na área administrativa em órgãos da AGU em Brasília, sete deles recebem as gratificações que ora se propõe postergar a vigência.

8. Nesse contexto, frente à iminente evasão de parte da força de trabalho com a interrupção da percepção das GR e das GT, em decorrência da proximidade do termo final constante da redação atual do caput do art. 7º Lei nº 480, de 2002, qual seja, a data de 31 de janeiro de 2019, verifica-se a urgência de se apresentar rápida solução que mitigue tal situação, posto que permanece a necessidade de incremento do contingente de servidores administrativos, cujos serviços se voltam precipuamente ao suporte das atividades finalísticas.



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF/19695.47683-62

9. E como solução para ao menos atenuar o quadro crítico de escassez de pessoal efetivo da área administrativa e, consequentemente, garantir a continuidade eficaz dos serviços prestados pela área finalística, sobretudo diante às expectativas crescentes de desempenho da AGU, propõe-se implementar medida postergadora aos dispositivos que regulam a alocação dessas Gratificações, para prorrogar até dezembro de 2020 a percepção da GR e da GT por servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União, imprescindíveis para os serviços prestados pela Instituição.

A outra alteração da legislação vigente, que cuida da defesa judicial dos servidores alcançados pela medida provisória, incluindo a participação da Defensoria Pública da União, é assim justificada:

11. Outra alteração proposta visa esclarecer e delimitar as atribuições da Advocacia-Geral da União e da Defensoria Pública da União na representação judicial dos integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública, incluídos os da Força Nacional de Segurança Pública, os da Secretaria de Operações Integradas e os do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que venham a ser investigados ou processados.

12. Também se trata de medida urgente, considerada a necessidade de dar segurança jurídica aos agentes públicos.

No prazo regimental, a medida provisória recebeu 11 emendas, mas a primeira delas foi retirada pelo autor. Em síntese, as emendas têm a seguinte intenção:

- a Emenda nº 1, do Deputado André Figueiredo (PDT/CE), foi retirada pelo autor;
- a Emenda nº 2, do Deputado Nicoletti (PSL/RR), objetiva deixar claro que a MPV abrange os servidores dos demais órgãos do Ministério da Justiça e Segurança Pública, como os da Polícia Rodoviária Federal e os da Polícia Federal; e exclui a hipótese de hipossuficiência ou



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF/19695.47683-62

vulnerabilidade do servidor para que seja representado pela Defensoria Pública da União;

– a Emenda nº 3, do Deputado Nicoletti (PSL/RR), estende o alcance da indenização a ser concedida aos servidores civis ou militares nos casos de morte ou incapacitação, não se limitando que isso ocorra somente durante operação conjunta com a Força Nacional, mediante alteração do art. 7º da Lei nº 11.473, de 2007;

– a Emenda nº 4, do Deputado Nicoletti (PSL/RR), suprime, do inciso II do § 1º do art. 5º da Lei nº 11.473, de 2007, a expressão “nos termos de convênio celebrado entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública”, para utilização de *reservistas que tenham servido como militares temporários das Forças Armadas e passado para a reserva há menos de cinco anos*, em razão de dificultar a utilização desses profissionais que podem contribuir para a segurança pública nacional;

– a Emenda nº 5, do Deputado Sergio Vidigal (PDT/ES), estende a possibilidade de que trata o art. 2º da MPV aos outros órgãos que atuam em conjunto com os órgãos de segurança pública, por exemplo, Receita Federal, IBAMA, cujos agentes também estão sujeitos à insegurança jurídica;

– a Emenda nº 6, do Deputado Federal Julio Cesar Ribeiro (PRB/DF), promove a alteração da legislação pertinente aos bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), com a finalidade de excluir a limitação do ingresso anual de bombeiros militares no CBMDF, mediante revogação de dispositivos da Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009;

– a Emenda nº 7, do Senador Weverton Rocha (PDT/MA), estende a todos “os órgãos da Administração Pública Federal” a defesa pela Advocacia-Geral da União ou pela Defensoria Pública da União, quando vierem a ser investigados ou processados em função do desempenho de suas funções;

– a Emenda nº 8, da Deputada Federal Celina Leão (PP/DF),



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

objetiva harmonizar as questões relacionadas às promoções das Praças ao grau hierárquico de Segundo-Tenente do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, mediante a alteração da Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009, haja vista não ter se mostrado promissora a experiência de realização de processo seletivo para acesso ao referido posto na Polícia Militar do Distrito Federal;

– a Emenda nº 9, da Deputada Federal Celina Leão (PP/DF), propõe a alteração do art. 108 da Lei nº 12.086 de 2009 – cujo fim é, compulsoriamente, retirar do serviço ativo bombeiros militares que possuem 30 anos ou mais de serviço combinado com 6 anos no mesmo posto ou na graduação de subtenente – com o objetivo de que a ida compulsória para a reserva remunerada do subtenente observe o mesmo critério que é previsto para os oficiais, ou seja, no último posto de sua carreira;

– a Emenda nº 10, da Deputada Federal Celina Leão (PP/DF), estabelece a idade para a inscrição em concurso para ingresso na Corporação de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), sendo a mínima de 18 anos e a máxima de 35 anos, para o ingresso nos Quadros que exijam formação superior com titulação específica, e de 28 anos nos demais Quadros, não se aplicando os limites máximos aos bombeiros militares da ativa da Corporação, mediante a alteração do Estatuto dos Bombeiros-Militares do CBMDF, aprovado pela Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986;

– a Emenda nº 11, do Deputado Federal José Nelto (PODE/GO), propõe que a representação pela Advocacia-Geral da União ou pela Defensoria Pública da União, na hipótese de hipossuficiência ou vulnerabilidade, seja uma obrigatoriedade, e não mera faculdade, dando mais segurança jurídica para os agentes de segurança pública realizarem suas atividades. Excepciona apenas a representação na hipótese de improbidade administrativa.

II – ANÁLISE

De início, cumpre examinar a admissibilidade da medida



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

provisória, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), os quais permitem sua adoção pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência. Tais pressupostos parecem-nos satisfeitos, considerando a necessidade de adoção imediata das providências contidas na proposição, nos termos da exposição de motivos do Poder Executivo. De um lado, mostra-se imprescindível a prorrogação da gratificação de que trata o art. 1º da MPV, considerando a necessidade de continuidade dos serviços de apoio à atividade jurídica da AGU. De outro, a delimitação das atribuições da AGU e da Defensoria Pública da União na representação judicial dos servidores que menciona, em função do seu emprego nas atividades e serviços de preservação da ordem pública, é também disposição essencial, pela segurança jurídica que oferece a esses agentes públicos.

A MPV obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento normativo, dispostos no art. 62 da CF. Registre-se que a proposição não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da CF; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de MPV que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF). Além disso, a MPV vem vazada em boa técnica legislativa.

Dessa forma, verifica-se que não há vício constitucional a atingir a MPV nº 872, de 2019, do que decorre sua admissibilidade.

Com relação à adequação financeira e orçamentária, cabe registrar que, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias, foi anexada a Nota Técnica nº 5, de 2019, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, na qual se aponta que o Poder Executivo não instruiu a Exposição de Motivos com as informações previstas

SF/19695.47683-62



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF/19695.47683-62

no art. 100 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2019. Não obstante, observa-se que a MPV trata de mera prorrogação de efeitos de legislação que já vigorava e de esclarecimento e adequação de atribuições entre a AGU e a DPU, na representação dos agentes públicos que menciona.

Quanto ao mérito, entendemos que a medida provisória merece aprovação, por serem convenientes e oportunas as mudanças na legislação vigente que formula.

A prorrogação do prazo para usufruir o direito de receber a gratificação a que se refere o art. 1º da MPV vem sendo feita por meio de medida provisória, posteriormente convertida em lei ordinária, desde o ano de 2004, de modo a assegurar aos servidores alcançados pela mencionada Lei nº 10.480, de 2002, a continuidade do recebimento dessa vantagem remuneratória. Isso, por si só, demonstra não só como é meritória a prorrogação, mas também a sua imprescindibilidade.

Por sua vez, a alteração da Lei nº 11.473, de 2007, tratada no art. 2º da MPV, mostra-se digna de aprovação por conferir segurança jurídica aos servidores que venham a ser investigados ou processados em função do seu emprego nas atividades e nos serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, garantindo-lhes que possam ser representados pela AdvocaciaGeral da União ou pela Defensoria Pública da União, na hipótese de hipossuficiência ou vulnerabilidade, nos termos da lei.

No que se refere às emendas, cabe registrar que fazemos ressalvas ao seu acolhimento, especialmente tendo em vista impedimentos constitucionais.

Como sabido, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127, que *viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo [...], a prática da inserção, mediante emenda*



SENADO FEDERAL
Senador TELMÁRIO MOTA – PROS/RR

SF/19695.47683-62

parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

Cabe lembrar, ainda, que o art. 63 da CF dispõe que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (ressalvadas as emendas orçamentárias). Nessa linha, é pacífica a jurisprudência do STF, no sentido de que as emendas parlamentares podem ser admitidas *desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas* (por exemplo, ADIs nºs 2.583 e 2.813, relatora Ministra Cármem Lúcia).

Em face desses impedimentos e do elevado mérito da proposta veiculada pela MPV nº 872, de 2019, entendemos que ela deve ser acolhida nos termos em que foi originalmente editada.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela admissibilidade e pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 872, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação, restando rejeitadas as emendas apresentadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator