

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda tem por objetivo aperfeiçoar o projeto de lei nº 1.645/2019 para dirimir injustiças que seriam causadas com as novas regras para o adicional de habilitação, provavelmente acarretando futuros ajuizamentos de ações. As premissas que norteiam a elaboração da proposta são:

1. correta aplicação do princípio constitucional da igualdade, com o tratamento igual entre os iguais, e desigual entre os desiguais **na correta medida de suas desigualdades**; e
2. valorização da meritocracia, em conformidade com o estabelecido no PL 1.645/2019 com seu texto original, sem causar afronta ao princípio da igualdade.

Uma vez estabelecidas as premissas, cabe listar as questões que afligem a perfeição do projeto em relação às alterações no adicional de habilitação:

1. afronta ao princípio da igualdade, com intoleráveis desigualdades entre os iguais e desigualdades com incorretas medidas entre os desiguais;
2. distorção do conceito de meritocracia, ao atribuir equivocadamente grandes distinções por pequenas desigualdades;
3. risco de recorrência dessa distorção pela autonomia discricionária dos Comandantes das Forças Armadas em estabelecer a correspondência dos cursos com os níveis de habilitação, sem a devida coordenação por parte do Ministério da Defesa; e
4. risco de incorreta aplicação da meritocracia, devido a sistema de avaliação imaturo e conseqüentemente ineficaz.

Em relação à afronta ao princípio da igualdade e à distorção do conceito de meritocracia, a situação é sintetizada desta forma:

- de acordo com a legislação atual, o adicional de habilitação prevê cinco níveis, estabelecidos pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de

2001, com percentuais de 12% (formação), 16% (especialização), 20% (aperfeiçoamento), 25% (altos estudos categoria II) e 30% (altos estudos categoria I);

- de acordo com a atual tabela de escalonamento, a diferença média entre soldos adjacentes é um pouco maior que cinco pontos percentuais;
- a diferença de quatro ou cinco pontos percentuais entre níveis adjacentes, portanto, é adequada para atribuir àqueles que realizam os cursos a merecida distinção em relação a seus pares no mesmo posto ou graduação;
- com a proposta do PL 1.645/2019, sob a justificativa de valorização da meritocracia, os níveis do adicional de habilitação terão percentuais de 12% (formação), 27% (especialização), 45% (aperfeiçoamento), 68% (altos estudos categoria II) e 73% (altos estudos categoria I);
- a diferença média acima de quinze pontos percentuais (com a máxima de 23 pp) levará o adicional de habilitação a um patamar de importância muito maior que a promoção, que sempre foi principal fator meritocrático; e
- a questão é agravada na medida em que houve a falta de tratamento isonômico, em que militares não tiveram a oportunidade de alcançar os níveis mais altos pela inexistência de cursos para alguns círculos hierárquicos.

O agravante citado é observado nas carreiras de praças e de oficiais de auxiliares em consequência da omissão do Ministério da Defesa e das três Forças Armadas, situação que será abordada a seguir, para perfeito entendimento. Para tanto, faz-se necessário entender as peculiaridades dessas carreiras nas três Forças:

- na Marinha do Brasil (MB), o militar ingressa na carreira como Marinheiro, faz o curso de **especialização** ainda nas primeiras graduações, faz o curso de **aperfeiçoamento** logo após à formação como terceiro-sargento, quando conta com pouco mais de 10 anos de serviço ativo, e, **para atingir o topo de sua carreira, precisa ser habilitado** através do **Curso Especial de Habilitação para Promoção a Suboficial (C-Esp-HabSO)**, que não confere vantagem remuneratória alguma, apesar de notoriamente ser um curso ainda mais avançado que o aperfeiçoamento normal;

- no Exército Brasileiro (EB), o militar inicia sua carreira como terceiro-sargento, faz o curso de **especialização** ainda na mesma graduação, faz o curso de **aperfeiçoamento** na graduação de segundo-sargento, também com pouco mais de 10 anos de serviço ativo, e, **para atingir o topo de sua carreira, precisa ser habilitado** através do **Curso de Habilitação ao Quadro Auxiliar de Oficiais (CHQAO)**, requisito para acesso ao Quadro Auxiliar de Oficiais (QAO); e
- na Força Aérea Brasileira (FAB), o militar também inicia sua carreira como terceiro-sargento, obtém o nível de **especialização** já no início de sua carreira, mas faz o curso de **aperfeiçoamento** mais tardiamente, somente na graduação de primeiro-sargento, com cerca de 20 anos de serviço ativo, quando, **para atingir o topo de sua carreira, precisa ser habilitado** através do **Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS)**, que, pela sua dupla função (aperfeiçoamento e habilitação ao topo da carreira), revela-se como um curso mais avançado que um aperfeiçoamento normal.

Apesar das peculiaridades de cada uma das carreiras, nota-se que os terceiros-sargentos das três Forças são militares que possuem o curso de **especialização**, fazem o curso de **aperfeiçoamento** e em algum momento **precisam ser habilitados através de cursos para o acesso ao topo de suas carreiras**. Também não existia diferenças na vantagens remuneratórias que poderiam ser alcançadas nas três Forças, mas a situação mudou com a seguinte sucessão de eventos:

1. historicamente, os maiores níveis de habilitação, hoje nomeados altos estudos, eram conferidos apenas para as carreiras de oficiais, exceto dos quadros auxiliares;
2. antes da existência do CHQAO, o curso que habilitava o subtenente para o acesso ao QAO era o próprio CAS do EB, que já conferia ao militar o nível máximo de habilitação atribuído às carreiras de praças e de oficiais auxiliares;
3. o CHQAO foi instituído em 1984, mas efetivamente planejado somente a partir de 2009, regulado entre 2010 e 2011, teve seu primeiro processo seletivo em 2012 e sua primeira turma ocorreu em 2013;

4. uma vez que o militar já tinha o nível de **aperfeiçoamento**, o curso não conferia vantagem remuneratória alguma, sendo o reconhecimento meritocrático exclusivamente através da promoção; e
5. no entanto, em 2015, o CHQAO foi classificado como altos estudos categoria II e, em 2017, reclassificado como altos estudos categoria I, o que marcou o início do tratamento desigual entre os iguais (militares habilitados ao topo de suas carreiras com níveis de habilitação distintos).

Para que houvesse harmonia entre as três Forças, seria necessário considerar a habilitação ao topo da carreira como a desigualdade que justificasse tal distinção. Assim sendo, os cursos das duas outras Forças deveriam ser reclassificados na mesma época em que houve as alterações na classificação do CHQAO. Como o CHQAO, que é um curso que habilita o acesso ao oficialato, foi classificado como altos estudos categoria I, seria sensato classificar como altos estudos categoria II o C-Esp-HabSO da MB e o CAS da FAB, que habilitam o militar para última graduação de praças.

Essa situação seria facilmente resolvida se não fosse a omissão por parte do Ministério da Defesa em sua atribuição de estabelecer os cursos que dão direito ao Adicional de Habilitação, ouvidos os Comandantes de Força, conforme previsto art. 3º do Decreto nº 4.307/2002, que regulamenta a MPv 2.215/2001. Como agravante, a FAB e a MB permaneceram inertes ante a omissão do Ministério da Defesa.

Em vez de valorizarem os cursos existentes, assim como ocorreu no EB, a MB e a FAB preferiram criar novos cursos em 2019, o que agravou ainda mais a situação. Até então, a desigualdade ocorria entre militares de postos ou graduações iguais, porém de Forças distintas, e representava 10% do soldo do militar. Com o PL 1.645/2019 e os novos cursos criados, haverá a desigualdade entre militares da mesma Força com a diferença de quase um terço do soldo (28%). Essa situação causa frustração aos militares que dedicaram décadas de suas vidas às Forças Armadas e **não tiveram o devido reconhecimento porque a oportunidade não foi ofertada.**

Os militares que adquiriram o direito de serem transferidos para a reserva remunerada antes da MPv 2215-10/2001 não são acometidos por essa frustração porque possuem o direito de receber os proventos com base no soldo

do posto ou graduação acima e não terão desvantagem em relação àqueles que fizeram os novos cursos.

Os militares prejudicados pelas regras definidas no PL 1.645/2019, portanto, são aqueles que adquiriram ou adquirirão o direito de serem transferidos para a reserva remunerada a partir da MPv 2215-10/2001 e não tiveram ou não terão oportunidades justas para alcançarem o devido merecimento, preteridos até por militares mais modernos. Essa questão é conhecida no meio da caserna como “lacuna” e há rumores que já foi motivação para chacota com quem não foi contemplado com as oportunidades cabíveis, sob o jargão de “azar militar”. Em outras palavras, o demérito dos prejudicados é a dedicação que prestaram às Forças Armadas em um período específico.

É de suma importância observar que, diferente da MPv 2215-10/2001, que causou afronta ao princípio da igualdade em todos níveis e carreiras militares por igual, o PL 1.645/2019 causará desigualdades mais acentuadas em algumas situações, sendo “a lacuna” a mais grave de todas, por estabelecer três níveis remuneratórios em alguns postos ou graduações. Para todos, já existia “o antes e o depois da MPv 2215-10/2001”. Com o PL 1.645/2019, “o depois da MPv 2215-10/2001” será dividido em “a lacuna” e “o depois do PL 1.645/2019”, especialmente para suboficiais, subtenentes e oficiais dos quadros auxiliares. A preocupação é que existe grande probabilidade de os mais atingidos ajuizarem ações.

Com o intuito de resolver todas as nuances da aludida questão, propõe-se que sejam adotadas medidas cuidadosamente elaboradas para que não haja impacto orçamentário negativo em comparação ao que já foi proposto no texto original do PL 1.645/2019, nem que cause afronta às demais proposições do projeto. Tais medidas são:

1. criação de um caso especial do curso de aperfeiçoamento, com um prazo funciona com um período de transição, que visa eliminar a injustiça com militares **habilitados ao topo de suas carreiras** que não tiveram oportunidade de fazer cursos de altos estudos por omissão das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, que não criaram essas oportunidades a tempo e que terão seus vencimentos desvalorizados em relação aos seus pares com cursos de altos estudos;

2. alteração nos valores percentuais dos demais casos, que visa a diminuir a enorme discrepância criada pelo texto original do PL 1.645/2019, que aumentou muito os índices para os cursos de altos estudos e pouco ou nada para os demais, sendo todos os percentuais determinados através de cálculos elaborados, com o intuito de manter o impacto orçamentário;
3. restrição de alteração somente através de portaria ministerial, com o intuito de impedir que os comandantes ordenem novas alterações através de portarias internas, em desarmonia com as demais Forças, como a criação de novos cursos e requisitos, e assim criem novas desigualdades; e
4. a obrigação de percentuais mínimos dos efetivos a serem atingidos nos diversos níveis de habilitação, para evitar que requisitos se tornem intangíveis devido a sistemas de avaliação ineficazes, de forma que as injustiças sejam ao menos minimizadas.

As medidas foram cuidadosamente elaboradas com base em estudo matemático para estabelecer percentuais que representem a valorização a meritocracia na medida exata, sem afronta o princípio da igualdade e sem causar aumento de despesa ou cenário financeiro deficitário, como mostra a tabela a seguir, em comparação aos PL 1.645/2019 original:

Ano	Proposta de emenda			PL 1.645/2019 original		
	Despesas	Receitas	Saldo	Despesas	Receitas	Saldo
2020	4,738	6,085	1,347	4,730	5,490	0,760
2021	7,166	8,518	1,352	7,060	7,870	0,810
2022	9,574	10,139	0,565	9,370	10,090	0,720
2023	11,304	11,539	0,235	11,060	11,480	0,418
2024	11,830	12,210	0,380	11,590	12,150	0,559
2025	11,830	12,640	0,809	11,590	12,570	0,979
2026	11,830	12,797	0,967	11,590	12,710	1,119
2027	11,830	13,059	1,229	11,590	12,960	1,369
2028	11,830	13,363	1,533	11,590	13,250	1,659
2029	11,830	13,766	1,935	11,590	13,640	2,049
Subtotais	103,763	114,116	10,352	101,760	112,210	10,450
IRRF	14,663	14,663	N/A	14,910	14,910	N/A
TOTAIS	89,100	99,453	10,352	86,850	97,300	10,450

A análise da proposta para determinar se merece prosperar deve observar vários aspectos:

1. tem cenário orçamentário favorável, como se pode ver na tabela anterior;
2. altera a tabela de percentuais sem usurpar a autonomia dos Comandantes das Forças Armadas em definir, **coordenados pelo Ministério da Defesa**, a administração dos recursos humanos e a condução do ensino militar de seus efetivos subordinados, mas apenas ajustá-los de forma isonômica e justa;
3. mantém escalonamento ao longo do período de transição, necessário para garantir o superavit almejado em 10 anos;
4. considera os níveis de habilitação para os militares de forma mais isonômica e justa, sem desamparar aqueles que não fizeram cursos pela inexistência desses cursos, e não estende de forma equivocada o direito para quem garantiu outros benefícios ou para quem terá oportunidade de fazer os novos cursos criados;
5. mantém a medida de modernização das Forças Armadas que prevê a graduação de cursos para oficiais e praças, adicionando a garantia que seja na medida exata das peculiaridades de suas carreiras, evidenciando a busca incansável pelo princípio da igualdade;
6. ratifica a premissa de reestruturação da carreira militar e não a concessão de reajuste linear; com a modernização da carreira de praças, com vistas à adequação aos desafios do presente e, principalmente, do futuro;
7. mantém a atratividade para ingresso e manutenção na carreira com a possibilidade de acesso a maiores níveis de habilitação com retorno financeiro; e
8. mantém a dupla valorização do conceito da meritocracia através do aumento da importância do adicional de habilitação, na medida certa;

Em resumo, os aspectos listados evidenciam que a presente proposta:

1. atende aos requisitos da constitucionalidade, da juridicidade e tem total compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, uma vez que não produz aumento de despesa em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República (na verdade, produz uma pequena diminuição), visto que os novos percentuais foram calculados cuidadosamente e, portanto, não contraria o inciso I do art. 63 da Constituição Federal; e

2. tem mérito, pois se baseia em pleno respeito ao basilar e inafastável princípio da carreira militar, a valorização do conceito da meritocracia, um dos pilares que nortearam a confecção da proposta, junto com a perfeita aplicação do princípio da igualdade, com normas que promovem o tratamento igual entre os iguais e o tratamento desigual entre os desiguais na medida exata de suas desigualdades, de forma a fortalecer ainda mais a disciplina e reafirmar com ênfase a hierarquia.

Diante do exposto, fica evidente que a presente proposta de emenda deve prosperar, por levar ao PL 1.645/2019 aperfeiçoamentos essenciais que visam dirimir injustiças observadas em decorrência imperfeições nas disposições originais do projeto. As alterações pontuais propostas eliminam as afrontas ao conceito da meritocracia observadas, sem causar outras em seu lugar, além de enfatizar a perfeita aplicação do princípio da igualdade.