

## **Proposta de alteração da Portaria Normativa nº 86/GM-MD de 22/09/2020**

**Revogue-se o art. 8º.**

**Acrescente-se duas novas alíneas ao inciso II do art. 2º com a seguinte redação:**

“f) de habilitação à graduação de suboficial ou subtenente, pós aperfeiçoamento de praças, realizados por primeiros sargentos nas organizações militares das Forças Armadas; e

g) de aperfeiçoamento de sargentos que contenham duas fases e que incluam a habilitação à graduação de suboficial ou subtenente, realizados por primeiros sargentos nas organizações militares das Forças Armadas.”

**Acrescente-se nova alínea ao inciso II do art. 1º do Anexo A com a seguinte redação:**

“e) Curso Especial de Habilitação para Promoção a Suboficial (C-Esp-HabSO).”

**Acrescente-se nova alínea ao inciso II do art. 1º do Anexo C com a seguinte redação:**

“e) Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos, realizados nos anos de 1991 a 2015.”

## JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta tem por finalidade promover melhorias na redação da Portaria Normativa nº 86/GM-MD, de 22 de setembro de 2020, através de duas correções em suas disposições. A primeira se refere à extrapolação da finalidade regulamentadora, contida no art. 8º. A segunda trata de ajustes para minimizar as divergências causadas pela aplicação de disposições da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que causaram o efeito conhecido como “lacuna”.

### Sobre a revogação do art. 8º

Quanto ao art. 8º, a redação original da Portaria nº 86/GM-MD, de 2020, ao restringir o direito à percepção do adicional de habilitação apenas aos cursos concluídos com aproveitamento enquanto o militar estiver na ativa, extrapolou a sua finalidade de regulamentar, contrariando o art. 3º do Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002, e da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

O inciso III do art. 3º da MPv nº 2.215-10, de 2001, dispõe somente que adicional de habilitação é a **parcela remuneratória mensal devida ao militar, inerente aos cursos realizados com aproveitamento, conforme regulamentação**, deixando bem claro que não há restrição legal alguma.

Em complemento, o art. 9º da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, dispõe somente que **os percentuais do adicional de habilitação, devido em razão de cursos realizados com aproveitamento pelo militar, são definidos no Anexo III a esta Lei e produzirão efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas**, ratificando que não houve intenção, em duas oportunidades, de estabelecer vedação alguma por parte do processo legislativo.

Adiciona-se ao já mencionado as leis de ensino das três Forças Armadas, que não somente se abstêm de fazer vedação dessa espécie, mas citam explicitamente alguns pontos que deixam claro que os sistemas de ensino das Forças Armadas foram estabelecidos não só para militares ativos, mas também para os veteranos.

Na Lei nº 9.786, de 8 de fevereiro de 1999, que dispõe sobre o ensino no Exército Brasileiro, não há vedação alguma para a realização de cursos por veteranos. A Lei nº 11.279, de 9 de fevereiro de 2006, que dispõe sobre o ensino na Marinha, prevê explicitamente o ensino para os veteranos em seu capítulo III. E a Lei nº 12.464, de 4 de agosto de 2011, que dispõe sobre o ensino na Aeronáutica, cita essa possibilidade já em seu art. 1º, no qual afirma que **o ensino na Aeronáutica tem como finalidade proporcionar ao seu pessoal militar, da ativa e da reserva, a necessária qualificação para o exercício dos cargos e para o desempenho das funções**.

Uma vez já esclarecido que tanto a legislação de ensino ampara a realização de cursos por veteranos, quanto a legislação remuneratória não faz vedação alguma em relação à percepção do adicional de habilitação por cursos realizados pelos veteranos, remete-se ao regulamento da MPv nº 2.215-10, de 2001, o Decreto nº 4.307, de 2002, que dispõe sobre adicional de habilitação da seguinte forma (grifos meus):

*Art. 3º Os cursos que dão direito ao adicional de habilitação serão estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, ouvidos os Comandantes de Força.*

*§ 1º Ao militar que possuir mais de um curso somente será atribuído o percentual de maior valor.*

*§ 2º Os Comandantes de Força estabelecerão, no âmbito de suas respectivas Forças, os critérios de equivalência dos cursos a que se refere o caput deste artigo, inclusive os realizados no exterior, aos tipos de curso a que se refere a Tabela III do Anexo II da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.*

Vê-se claramente que a competência regulamentadora que foi delegada ao âmbito ministerial pelo decreto presidencial restringe-se a estabelecer equivalências e quais cursos efetivamente darão o direito de percepção do adicional de habilitação. Jamais houve a delegação de competência para dispor restrições ou vedações, o que claramente mostra que houve uma extrapolação da competência delegada.

Soma-se a tudo isso a recente edição do Decreto nº 10.973, de 18 de fevereiro de 2022, em vigor a partir de 18 de março de 2022, que regulamenta a designação de militar da reserva remunerada das Forças Armadas para o serviço ativo prevista na Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 – Estatuto dos Militares.

Embora não seja novidade alguma a regulamentação da designação de militar da reserva remunerada para o serviço ativo, uma vez que a matéria já estava regulamentada pelo Decreto nº 88.455, de 4 de julho de 1983, revogado a partir da entrada em vigor do Decreto nº 10.973, de 2022, a recente norma inovou em seu art. 8º ao dispor que **o militar da reserva remunerada designado para o serviço ativo terá os direitos e os deveres previstos na legislação, nas mesmas condições dos militares em serviço ativo**, salvo algumas exceções listadas no parágrafo único do mesmo dispositivo.

Entre as exceções, o que se pode observar de restrição em relação à instrução se refere a  **cursos e missões no exterior de caráter permanente** (inciso II) e **realização de cursos sem relação com o cargo ou a função para a qual tenha sido designado** (inciso IV). Uma vez que se configura um dos direitos do militar **a ocupação de cargo correspondente ao posto ou à graduação** (alínea “c” do inciso IV do caput do art. 50 da Lei nº 6.880, de 1980 – Estatuto dos Militares) e que constituem imposições legais os seguintes dispositivos, também do Estatuto dos Militares (grifos meus):

*Art. 20 ...*

*...*

*§ 2º As obrigações inerentes ao cargo militar devem ser compatíveis com o correspondente grau hierárquico e definidas em legislação ou regulamentação específicas.*

**Art. 21. Os cargos militares são providos com pessoal que satisfaça aos requisitos de grau hierárquico e de qualificação exigidos para o seu desempenho.**

...

**Art. 23. Função militar é o exercício das obrigações inerentes ao cargo militar.**

...

**Art. 25. O militar ocupante de cargo da estrutura das Forças Armadas, provido em caráter efetivo ou interino, observado o disposto no parágrafo único do art. 21 desta Lei, faz jus aos direitos correspondentes ao cargo, conforme previsto em lei.**

Não só é insustentável qualquer argumentação de que o militar não deve concorrer aos cursos de carreira realizados nas organizações militares da respectiva Força em território nacional, como a legislação direciona para a conclusão mais lógica de que o militar, seja ativo ou veterano, não só pode, mas, como etapa essencial para o perfeito desempenho de suas atribuições, **deve realizar os cursos de carreira**, pelo que, à luz da legislação remuneratória, como já constatado, deve receber a compensação pecuniária nos termos da legislação vigente.

Diante do exposto, não resta dúvida de que não há outra conclusão sensata, senão de que o art. 8º da Portaria nº 86/GM-MD, de 2020, **é ilegal e deve ser revogado**, não só por se tratar de inovação (restrição) acrescentada através norma infralegal, mas também por causar afronta a diversos outros dispositivos acima na hierarquia da legislação.

### **Sobre a equiparação de cursos**

A presente proposta também tem por finalidade fazer justiça para os militares prejudicados com a aplicação das disposições relativas ao adicional de habilitação, trazidas pelos art. 9º e Anexo III da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. Tais disposições enfatizam divergências remuneratórias entre militares em um dado posto ou uma dada graduação, decorrentes da omissão por parte do Ministério da Defesa (MD) em padronizar a aplicação de cursos que dão direito à percepção do referido adicional. Para o perfeito entendimento da proposta, faz-se necessária uma contextualização sobre a concepção do benefício, inclusive com fatos históricos.

A vantagem pecuniária devida por cursos de carreira, tipicamente caracterizada como um adicional de função (*ex facto officii*), remonta sua criação através da Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, quando os níveis mais elevados eram declaradamente exclusivos para oficiais. Tal exclusividade rapidamente revelou-se em um erro, tanto que o Código de Vencimentos dos Militares, Decreto-Lei nº 728, de 6 de agosto de 1969, estabeleceu que todos os níveis de percentual seriam aplicáveis a qualquer posto ou graduação.

No entanto, por muito tempo, as carreiras de praças ou de oficiais de quadros auxiliares (oriundos de praças) não tiveram curso algum criado ou classificado nos maiores níveis de percentuais, conhecidos como **altos estudos** a partir da Lei nº 8.237 (Lei de Re-

muneração dos Militares), de 30 de setembro de 1991, permanecendo por muito tempo esses níveis, na prática, alcançáveis apenas por oficiais de carreiras das academias militares e de carreiras complementares que alcançam postos de oficiais superiores.

Praças e oficiais de quadros auxiliares, durante um período muito longo, eram fadados apenas ao nível intermediário do adicional, através de cursos de **aperfeiçoamento**, mas não foi por falta de instrução qualificada além do aperfeiçoamento normal que essa situação perdurou por tanto tempo. As três Forças possuem instrução com conteúdos que poderiam ser classificados em um nível superior ao de aperfeiçoamento há muito tempo, como se pode ver a seguir.

O Exército Brasileiro aplica o seu Curso de Aperfeiçoamento para Sargentos (CAS) aos segundos sargentos. Para alcançar o último estágio da carreira, com o acesso ao oficialato no Quadro Auxiliar de Oficiais (QAO), o militar, já na graduação de primeiro sargento ou de subtenente, precisa ser aprovado no Curso de Habilitação ao Quadro Auxiliar de Oficiais do Exército Brasileiro (CHQAO), criado através da Portaria Ministerial nº 171, de 27 de fevereiro de 1984. O CHQAO foi ativado somente a partir de 2013, mas pelo menos o EB providenciou a classificação do curso como altos estudos antes da Lei nº 13.954, de 2019.

A Marinha do Brasil aplica o seu Curso de Aperfeiçoamento para Praças (C-ApPR) aos terceiros sargentos. Como requisito para alcançar a última graduação da carreira, o militar, já na graduação de primeiro sargento, precisa ser aprovado no Curso Especial de Habilitação para Promoção a Suboficial (C-Esp-HabSO), uma instrução que, pelo seu vasto conteúdo, ministrado em grande carga horária, é apelidado de “Pacotão”. Até aqui, são cenários que possuem alguma semelhança.

Na Força Aérea Brasileira, a situação é um pouco diferente. A Força aplicava o seu Curso de Aperfeiçoamento para Sargentos (CAS) tardiamente aos primeiros sargentos. No entanto, o curso tinha a qualificação necessária para habilitação à última graduação da carreira, sendo requisito para promoção a suboficial, ou seja, era um curso “dois em um”. O curso adquiriu um perfil estendido a partir do ano de 1991, quando passou a ser ministrado na modalidade EAD, mesmo ano em que foi aumentado e aprofundado a ponto de funcionar em duas fases, com duração total de seis meses, grande carga horária e vasto conteúdo. Em decorrência dessa reestruturação do curso, o Decreto nº 880, de 23 de julho de 1993 – Regulamento do Corpo do Pessoal Graduado da Aeronáutica (RCPGAer), definiu que a instrução seria ministrada em dois cursos (grifos meus):

*Art. 16. Os cursos de formação, de especialização e de aperfeiçoamento que constituem os cursos de carreira do CPGAER são os seguintes:*

...

*V – de Aperfeiçoamento de Sargentos **Nível 1** (CAS-1); e*

*VI – de Aperfeiçoamento de Sargentos **Nível 2** (CAS-2).*

...

*Art. 21. O Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos, **Nível 1** (CAS-1), visa ministrar ao Segundo-Sargento conhecimentos necessários ao exercício dos cargos e ao desempenho das funções inerentes ao Primeiro-Sargento.*

*Parágrafo único. A conclusão, com aproveitamento, do CAS-1 é **requisito para a promoção à graduação de Primeiro-Sargento.***

*Art. 22. O Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos, **Nível 2** (CAS-2), visa ministrar conhecimentos necessários ao exercício dos cargos e ao desempenho das funções inerentes ao Suboficial.*

*Parágrafo único. A conclusão, com aproveitamento, do CAS-2 é **requisito para a promoção à graduação de Suboficial.***

Tal alteração deixaria a carreira da FAB em situação similar à da MB. No entanto, jamais foi efetivada, e a nova edição do RCPGAer, o Decreto nº 3.690, de 19 de dezembro de 2000, definiu a existência de apenas um CAS, como era antes do Decreto nº 880, de 1993. Mesmo assim, o CAS da FAB manteve o mesmo perfil de curso “dois em um” até 2014, passando apenas por alterações necessárias conforme o tempo. Somente em 2015 que o curso começou a passar por mudanças mais significativas, sendo que, neste ano, funcionou como uma transição para a realidade implantada a partir de 2016, quando o curso teve a sua estrutura simplificada, embora mantida a sua carga horária. Ou seja, os sargentos da FAB continuaram fazendo o curso tardiamente e sendo submetidos à instrução que, na prática, abrangia o conteúdo suficiente para compor pelo menos dois cursos distintos. Em 2018, a Força novamente conduziu estudos no sentido de fazer a divisão do CAS, porém nenhum resultado foi apresentado.

Tal omissão no âmbito do Ministério da Defesa somente começou a ser solucionada com a classificação do CHQAO como Altos Estudos categoria 2, em 2015, e posteriormente como Altos Estudos categoria 1, em 2017, porém uma nova fase de concepção voltada para as carreiras de praças ou de oficiais QA foi inaugurada no âmbito das Forças Armadas. Por falta de homogeneização por parte do Ministério da Defesa, para que as demais Forças também classificassem cursos como altos estudos para essas nobres carreiras na mesma oportunidade, foi iniciada uma situação de afronta ao princípio constitucional da igualdade, com militares de um mesmo posto ou de uma mesma graduação com oportunidades na carreira e possibilidades remuneratórias muito distintas. Não se tratava mais apenas de interstícios para promoções ou épocas dentro das carreiras em que as instruções eram ministradas, entre outras especificidades de cada Força, mas havia desigual reconhecimento e, em decorrência, distinção remuneratória. Enquanto o praça de uma das Forças era instruído, pelo menos em tese, com altos estudos, as demais Forças tinham praças no máximo aperfeiçoados, e que ganhavam menos.

Tal divergência não tomou vulto na época principalmente por ser uma diferença remuneratória pequena, da ordem de 5% a 10% do soldo, conforme os percentuais vigentes de acordo com legislação então em vigor, a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Com o advento da Lei nº 13.954, de 2019, ainda durante a tramitação do Projeto de Lei nº 1.645/2019 no Congresso Nacional, a situação tomou o vulto que merece, uma vez que a alteração dos percentuais eleva a divergência para até 28%, o que represen-

ta uma diferença muito significativa entre militares de um mesmo posto ou de uma mesma graduação. Em resposta, integrantes da família militar, essencialmente veteranos, se manifestaram, revelando o problema para a Comissão que tratava do PL 1.645/2019, que submeteu a questão ao Ministério da Defesa. Como solução, a Marinha e a FAB, em vez de classificarem seus antigos cursos, criaram e até efetivaram, às pressas, ainda durante a tramitação do projeto de lei, novos cursos voltados as carreiras de praças e de oficiais QA, classificando-os como altos estudos.

Em um primeiro momento, tal ação rapidamente se revelou como ineficaz, pois deixou para trás toda a comunidade de militares que foram transferidos para a inatividade antes da criação dos tais cursos, privando-os do reconhecimento e da compensação remuneratória que poderiam ter auferido com os novos cursos, que não existiam à sua época. É notório que todos esses militares bem desempenharam todas as suas funções com o mesmo empenho, mesmo privados da oportunidade de adquirirem ou consolidarem conhecimentos através desses cursos, criados tardiamente, acumulando suas experiências com os trabalhos do dia a dia, muitas vezes contando unicamente com o esforço próprio, sem apoio algum por parte da Administração. O jurista Hely Lopes Meirelles, em seu artigo Vencimentos e Vantagens dos Servidores Públicos, publicado na Revista de direito administrativo: RDA, nº 77, 1964, cita (página 22):

*Nem seria justo e jurídico que a administração se beneficiasse durante todo o tempo de atividade do servidor com as vantagens da exclusividade de seu trabalho e de sua profissão, e, ao pô-lo em disponibilidade, ou ao conceder-lhe a aposentadoria, passasse a desconhecer o regime especial em que trabalhou e o diploma universitário que apresentou para ter acesso ao cargo ou à função.*

As Forças Armadas cometem injustiças com esses militares, que por tantos anos se empenharam e, sem a devida capacitação através de novos cursos, esforçaram-se em suas funções e agora são esquecidos por não terem feito os cursos que, pelo menos em tese, nunca foram estabelecidos – muito menos disponibilizados ou oferecidos – pela Administração.

Porém, como se não bastasse essa primeira sensação, em pouco tempo foi observado que nunca houve motivo algum para o sentimento de que os veteranos foram esquecidos em termos de conhecimentos. Estudos posteriores demonstraram que os conhecimentos incluídos nos novos cursos eram em sua essência os mesmos presentes nos antigos cursos.

No caso da FAB, o ano de 2019 merece especial atenção por ter sido o único com duas edições do CAS: a primeira turma, aplicada aos primeiros sargentos com cerca de 3 a 4 anos na graduação, como sempre ocorreu até então; e a segunda turma, inaugurando o curso já reformulado, aplicado aos primeiros sargentos mais modernos.

O que ocorreu é que a FAB dividiu conteúdo do antigo curso e o distribuiu entre os novos cursos concebidos, o novo CAS, a ser aplicado sucessivamente aos primeiros sargentos mais modernos até estabilizar a sua aplicação aos segundos sargentos, e o Curso de Estudos Avançados para Graduados (CEAG), classificado como Altos Estudos categoria 1, voltado para os suboficiais, atribuindo a cada um deles cerca de meros 30% do conteúdo

do CAS original. Obviamente, os conteúdos passaram por pequenas alterações, que refletem as atualizações necessárias conforme o tempo.

A parte do conteúdo do antigo CAS não utilizada provavelmente está reservada para o Curso de Aperfeiçoamento Avançado (CAA), já criado na regulamentação desde 2019, porém não efetivada até o momento. Quando efetivado, o CAA será aplicado aos primeiros sargentos, como era antes com o antigo CAS. Uma vez que a FAB já conseguiu ministrar a nova edição do CAS para todos os primeiros sargentos, e já vem aplicando o curso aos segundos sargentos, não há motivos para atrasar a efetivação do CAA, o que se revela um forte indício de que toda essa reestruturação dos cursos da carreira de praças não passou de artifício para não contemplar os veteranos com o merecido reconhecimento.

Na Marinha do Brasil, as alterações foram mais sutis. A Força demorou um pouco mais para efetivar os novos cursos, fazendo-o um pouco mais criteriosamente. Ainda assim, tem-se informações de que o novo curso classificado como Altos Estudos categoria 1, o Curso de Assessoria em Estado-Maior para Suboficiais (C-ASEMSO), tem muita similaridade com o antigo “Pacotão”, parecendo não passar do mesmo conteúdo com pequenas alterações e atualizações necessárias conforme o tempo, conforme relato de alguns poucos militares que fizeram ambos os cursos. Quanto ao novo curso classificado como Altos Estudos categoria 2, o que se tem de notícia é que a Força tem considerado como o Curso de Aperfeiçoamento Avançado para Praças (C-ApA-PR) de algumas especialidades os conteúdos de antigos cursos de qualificação técnica, que muitos veteranos realizaram, mas apenas para militares ativos, segundos sargentos, que realizaram os cursos a partir da regulamentação feita após o PL 1.645/2019. Em outras palavras, a MB não dividiu um curso antigo para “criar” novos cursos como a FAB fez, mas simplesmente atribuiu aos antigos conteúdos novos títulos, conferindo a classificação de altos estudos apenas àqueles que possuem esses novos títulos.

Quanto ao Exército Brasileiro, embora tenha sido a Força que mais tempo levou para criar um verdadeiro conteúdo de instrução pós aperfeiçoamento, pelo menos foi a primeira a classificar os cursos. Além do que já foi mencionado em relação ao CHQAO, o EB criou o Curso de Capacitação Administrativa para Subtenentes (CCAS), através da portaria nº 123-EME, de 25 de julho de 2018, classificado como Altos Estudos categoria 2 e tendo como público alvo os subtenentes não possuidores do CHQAO nem incluídos no seu processo seletivo. Em outras palavras, o EB demorou a fazer alguma coisa, mas, quando começou, rapidamente procurou corrigir os erros e reduzir as lacunas, até mesmo com uma segunda chance para os militares que não tiveram êxito no CHQAO.

Assim sendo, o presente trabalho visa corrigir essas deficiências, acrescentando à regulamentação do MD que estabelece os cursos que dão direito ao adicional de habilitação no âmbito da três Forças, em conformidade com o art. 3º do Decreto 4.307, de 2002, algumas disposições que garantirão o correto reconhecimento a esses tão valorosos militares, que não merecem o puro e simples esquecimento. Tais disposições simplesmente permitem e estendem os níveis mais altos dos percentuais de habilitação para aqueles que tiveram a sua atuação durante o período em que os cursos até foram oferecidos, mas sem a correta classificação. Tal ação representa o puro reconhecimento meritocrático desses militares.

Dessa forma, propõe-se o reconhecimento do Curso de Aperfeiçoamento para Sargentos (CAS), da Força Aérea Brasileira, no período em que o curso funcionou em duas fases com toda a sua complexidade estrutural, e do Curso Especial de Habilitação para Promoção a Suboficial (C-Esp-HabSO), da Marinha do Brasil, como altos estudos, que é a classificação que esses cursos sempre mereceram. Adicionalmente, com o intuito principal de diminuir o impacto financeiro, essa classificação pode ser como Altos Estudos categoria 2. Os militares que desejarem atingir o nível mais alto, podem realizar os novos cursos, que, ainda que tenham essencialmente os mesmos conteúdos, servem como reforço da instrução e, especialmente no caso dos veteranos, revelam uma atitude verdadeiramente meritocrática, uma vez que precisam se voluntariar para a designação para o serviço ativo.

Tais alterações são muito sensatas, uma vez que confere o mesmo tratamento a militares em situações similares. Como se pode observar, tanto na MB quanto na FAB, a regulamentação atual prevê que os primeiros sargentos em atividade sejam militares em algum momento instruídos com curso classificado como Altos Estudos categoria 2. Com o reconhecimento de antigos ora proposto, o veteranos, hoje detentores do nível de aperfeiçoamento, terão o reconhecimento de que receberam, quando em atividade na mesma graduação, a instrução através de cursos com a mesma classificação.