

Conheça a PEC nº. 122, de 2011 sobre a acumulação de cargos civil e militar na área de saúde pelos profissionais de saúde.

Carlos Edson Martins da Silva

Contra Almirante (RM1 MD)

ABMM Seção de Medicina de Combate

A PEC de autoria do Senador Marcelo Crivella e também assinada por de outros Senadores de diversos partidos altera a redação do inciso VIII do § 3º do art. 142, da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de acumulação de cargo a que se refere art. 37, inciso XVI, alínea c.

O atual texto constitucional no inciso VIII do § 3º do artigo 142 dispõe:

.....
III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei

.....;

O texto do art. 37, inciso XVI, alínea c dispõe.

.....
XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
a) a de dois cargos de professor;
b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

.....

A possibilidade de cumulação de cargos para os militares profissionais de saúde já fora prevista no §1º do artigo 17 das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.

.....
§ 1º *"É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta."*

§2º *"É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta",*

.....
O §2º não faz alusão direta aos profissionais de saúde militares cabendo a dupla interpretação de que estendia aos demais profissionais de saúde militares, além dos médicos a permissão dada pelo §1º ou de que se referia apenas aos profissionais de saúde civis, e neste caso atuando de forma excludente aos profissionais de saúde militares não médicos da possibilidade de acumulação.

Segundo *Kley Ozon Monfort Couri Raad* Consultora Legislativa da Área I Direito Constitucional *"As normas transitórias, por vezes, regulam temporariamente determinada matéria, até que a regra constitucional permanente possa incidir em sua plenitude. Em outras ocasiões, criam ou extinguem determinadas situações jurídicas para que a Constituição já se depare, na sua aplicação regular, com uma nova realidade. Ou, ainda, suspendem, por um prazo acertado, o início da eficácia de uma determinada norma constitucional"* e *"Em se tratando de Ato das Disposições Constitucional Transitórias (ADCT), editado simultaneamente com o texto constitucional em vigor, é, perfeitamente correto concluir que nele foram concentradas as matérias que, por sua natureza discrepante do que disciplinado no corpo permanente, foram ressaltadas dessa disciplina. E mais, nele foram arroladas as hipóteses de vigência limitada no tempo"*.

Em relação à cumulação de cargos por médicos militares previstos no artigo 17 das Disposições Constitucionais Transitórias o fato de não ter sido sanada até então a discrepância do seu conteúdo com o inciso VIII do § 3º do artigo 142 suscitou várias demandas judiciais principalmente relativas à acumulação de proventos de aposentadoria, reserva remunerada ou reforma com a remuneração de cargo, emprego ou função pública culminando com o Acórdão do TCU sobre a matéria.

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM CONSULTA. HIPÓTESES DE ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS".

1. Somente é lícita a acumulação de proventos quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, independentemente de o beneficiário ser servidor público ou militar.

2. Permite-se a continuidade da acumulação de proventos de aposentadoria, reserva remunerada ou reforma com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, respeitando-se o limite salarial do funcionalismo público, àqueles que preencheram as condições do art. 11 da EC 20/98, até 16/12/98.

3. O servidor, amparado pelo art. 11 da EC 20/98, que implemente as condições para aposentar-se no novo cargo, somente poderá fazê-lo se renunciar à percepção dos proventos decorrentes da aposentadoria anterior, **salvo na hipótese de acumulação de proventos decorrentes da aposentadoria, aos da reserva remunerada ou reforma anterior, por se tratarem de regimes diferentes.**"

(Acórdão 1310/2005 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, dec. un. pub. DOU 12.09.2005)

O Parecer nº SA-04, de 20 de julho de 1989, publicado no Diário Oficial de 21 seguinte, o então Consultor-Geral da República, interino asseverou:

*I - deve ser mantida a orientação de que são inacumuláveis entre si a remuneração do militar da ativa com a de outro cargo ou emprego não excepcionado (magistério) **exceto com relação àqueles que a 5.10.88 estavam no exercício cumulativo ali previsto e foram atingidos pelo disposto no art. 17, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;***

II - inexistente vedação constitucional para acumularem-se proventos de inatividade com remuneração de cargo, emprego ou função no setor público, relativamente aos servidores civis e militares.

Em relação a abrangência do §2º do Art 17 das Disposições Constitucional Transitórias sobre os profissionais de saúde militares não médicos o Egrégio STF, quando do julgamento do RE no. 182.811-MG, 2ª. Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, dec. un. pub. DJU 30.06.2006, p. 35, entendeu ser possível a acumulação de cargos públicos civil e militar **por profissionais de**

saúde admitidos antes da vigência da Constituição Federal de 1988, mas isto como resultado da aplicação do disposto no art. 17, § 2º. dos ADCT/88.

O Acórdão foi assim ementado:

"Recurso extraordinário. 2. Acumulação de cargos. Profissionais de saúde. Cargo na área militar e em outras entidades públicas. Possibilidade. Interpretação do art. 17, § 2o, do ADCT. Precedente. 3. Recurso extraordinário conhecido e provido."

Do até aqui exposto duas conclusões são permitidas:

1. O fato de motivar o legislador a incluir nas Disposições Constitucionais Transitórias matéria discrepante ao texto Constitucional por si só aponta para a sua relevância e remete a necessidade do Congresso dar-lhe atenção prioritária na busca da sua disciplina adequada e definitiva.
2. As frequentes demandas e consultas aos tribunais sobre a matéria reforçam sua relevância e necessidade urgente da harmonização do texto constitucional a ela relativa pelo legislativo.

Em realidade a Emenda Constitucional número 19 de 1998 que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. em relação a matéria busca harmonizá-la através d o seu artigo 3º que altera o caput, do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal que passou a vigorar com a seguinte redação

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

A alteração, contudo não inclui de maneira explícita os profissionais de saúde militares não médicos, fato que foi interpretado como ação intencional do legislador em excluí-los a da possibilidade de acumulação, embora a menção a cargos públicos sem maior especificidade abranja também os de natureza militar. O fato é que não menção explícita dos militares no

texto a emenda constitucional não contemplou a necessária pacificação da questão permanecendo as demandas judiciais sob os mais diversos argumentos na tentativa de garantir o direito e de negá-los. Entre estes últimos a argumentação d profissionais de saúde das Forças Armadas não serem detentores de cargos de professor, técnico científico ou de médico, mas tão somente de militar e por conseguinte impossibilitados de acumular dois cargos daquelas categorias já que um deles era de outra natureza. Permanecia assim carente de disciplina a matéria como já demonstrado relevante e requerendo urgência na sua solução. Com este espírito a PEC foi assim justificada pelo Senador Marcelo Crivela e demais senadores signatários:

"A atual Constituição Federal, em seu texto original, não vedava a acumulação de cargos públicos, exceto na hipótese de incompatibilidade de horários.

O legislador revisional, entretanto, optou por proibir a acumulação de cargos públicos ressalvando, entretanto, algumas situações, conforme estabelece o inciso XVI do art. 37, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº. 19, de 1998.

As exceções toleradas pelo atual texto constitucional, desde que haja compatibilidade de horários, são: a) a acumulação de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico; e c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, desde que tais acumulações não resultem em remuneração que exceda o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a teor do disposto no art. 37, inciso XI da Constituição Federal.

É presumível que as exceções visam a atender o interesse público, seja pela atratividade que tal acumulação possa propiciar, seja por propiciar melhor nível de especialização, em virtude das tipicidades das profissões.

Dentro desta ótica, temos na esfera militar questão que merece o mesmo tratamento. Trata-se do pessoal da área de saúde, especialmente os médicos, que além de atenderem o pessoal de suas Forças nos mais distantes pontos do País, frequentemente são convocados para ações de atendimento da população civil, principalmente na ocorrência de catástrofes.

Entretanto o legislador revisional, talvez em virtude da mudança de terminologia dada aos militares das Forças Armadas motivadas pelas alterações promovidas pelas EC nºs 18/98, 20/98 e 41/03, não atentou para propiciar as mesmas condições de acumulação

aos integrantes das Forças Armadas.

Em consequência, nos últimos tempos, o número de médicos que pedem demissão das Forças Armadas vem aumentando de forma considerável, causando grandes prejuízos à eficiência do atendimento médico-hospitalar.

Para sanar tal omissão, propõe-se a presente Emenda para que o texto do inciso VIII do § 3º do art. 142 seja alterado e se crie igualdade entre os servidores civis e os militares das Forças Armadas.

Por todos estes motivos conto com o apoio de meus pares para que se possa promover essa importante alteração em nossa Carta Magna."

E popôs:

"As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. *O inciso VIII do § 3º do art. 142, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:*

".....

Art. 142. *.....*

.....

§ 3º. *.....*

.....

VIII – *aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV, XV e XVI, c;*

.....(NR)"

*A PEC recebeu parecer da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA** sob a relatoria do Senador **EDUARDO LOPES**.*

Abaixo o teor do parecer e do substitutivo aprovado pelo Senado.

I – RELATÓRIO

Vem a exame nesta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº. 122, de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella e outros Senadores, que altera a redação do inciso VIII do § 3º do art. 142, da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea 'c'. A proposição visa a inserção de referência ao citado dispositivo, art. 37, inciso XVI, alínea c), no corpo do § 3º do art. 142, para abrir aos militares das Forças Armadas a possibilidade de acumulação de cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde com profissão regulamentada.

A justificação se assenta na necessidade de se estender o permissivo constitucional aos médicos militares, para atender ao princípio isonômico e para deter a escalada de desligamentos desses militares.

Essa alternativa já é facultada na iniciativa privada e no setor público civil, mas é vetada aos médicos e demais profissionais de saúde das Forças Armadas.

Não foram recebidas emendas à proposição nesta fase de tramitação.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, colhe-se que a proposição da qual ora nos ocupamos respeita as imposições constitucionais e regimentais relativas à sua formalização, pelo que concluímos pela sua constitucionalidade e regimentalidade.

A técnica legislativa não exige reparos, sendo a inclusão do dispositivo perfeitamente adequada.

Não divisamos, igualmente, qualquer ofensa às limitações materiais expressas erigidas pelo constituinte originário ao poder constituinte reformador, já que deixadas íntegras as cláusulas pétreas.

*No mérito, a providência nos parece necessária, adequada e de justiça, sob triplo aspecto: a **um**, no interesse das Forças Armadas, para manter em seus quadros profissionais de saúde a ela indispensáveis; a **dois**, quanto aos próprios profissionais de saúde do Exército, Marinha e Aeronáutica, para que logrem acréscimo remuneratório sem prejuízo de suas funções ordinárias nas Forças que integrem e agreguem valiosa experiência no atendimento às populações civis; a **três**, no interesse da saúde pública, que contará com um não desprezível acréscimo na qualidade e na extensão do atendimento por tais profissionais.*

Ante a dificuldade de prover remuneração equiparada à ofertada pela iniciativa privada, que inclusive admite a multiplicidade de vínculos empregatícios, temos que a proposta em apreço

servirá para compensar tal defasagem e colaborará para manter nos quadros das Forças Armadas profissionais de escol, que nelas ingressam por rigorosa seleção e se dedicam de forma sacerdotal ao serviço da Pátria.

Creemos que a proposta será acolhida pela comandante suprema dessas Forças, que reconhece a necessidade de preservar os seus efetivos, mormente aqueles detentores de maior especialização. Tal crença vem do pronunciamento de S.Exa. a Presidenta Dilma Rousseff durante evento com oficiais-generais no final do ano passado, quando declarou o compromisso do governo com a valorização da carreira militar, nos seguintes termos: “Estamos comprometidos com a valorização da profissão militar para que continuemos atraindo, para nossas Forças Armadas, os quadros necessários ao pleno cumprimento de suas funções profissionais e constitucionais”.

E mais: “Reconhecemos a nobreza daqueles que dedicam a vida à defesa da soberania, da democracia e da integridade territorial do Brasil, por isso o Brasil também tem de reconhecer que esses homens e mulheres necessitam de recursos, não só aqueles dos equipamentos, mas também aqueles que garantam uma vida digna à família militar”, afirmou ela.

Em um país pujante como o nosso, a segurança deve ser tratada como alta prioridade social, pois a sua manutenção e desenvolvimento são imprescindíveis para que alcancemos a merecida projeção internacional.

Ademais, a par de sua missão constitucional, de zelar pela defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem, as nossas Forças Armadas participam ativamente em ações ou programas cívicos, educacionais, de saúde e de construção de estradas, pontes e ferrovias em todo o país e até fora dele.

Não por acaso, as Forças Armadas são as instituições mais confiáveis aos olhos da população brasileira. Esse é o resultado da pesquisa divulgada recentemente pela Fundação Getúlio Vargas. Em primeiro lugar, com setenta e dois por cento na preferência dos entrevistados, as Forças Armadas ficaram à frente de instituições como o Ministério Público, com cinquenta e um por cento. Foram ouvidas pessoas de diferentes Estados, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo e do Distrito Federal, entre os meses de outubro e dezembro de 2011.

Por tanto, aprovar esta proposição é mais que atender a uma justa pretensão, é prestar o devido reconhecimento à importância vital das Forças Armadas para a preservação da democracia e da nossa soberania.

Entretanto, na tramitação da proposta recebemos sugestão de Emenda do Ministério da Defesa, no sentido de ressaltar a precuidade do vínculo militar sobre outros eventualmente estabelecidos; excetuar da passagem compulsória para a reserva o militar que tomar posse em

cargo ou emprego civil público permanente (CF, art. 142, inciso II) ou da agregação no caso de cargo temporário temporário (inciso III), a hipótese objeto da presente Proposta de Emenda à Constituição.

Cumpra salientar, em relação à precipuidade da atividade castrense sobre a civil, que a Lei nº. 6.880, de 9 de dezembro de 1980, o “Estatuto dos Militares”, já contava com essa ressalva, confirmamos:

“.....

Art. 29.

.....**§ 3º** No intuito de desenvolver a prática profissional, é permitido aos oficiais titulares dos quadros ou serviços de saúde e de veterinária o exercício de atividade técnico-profissional no meio civil, desde que tal prática não prejudique o serviço e não infrinja o disposto neste artigo.

.....”

Ocorre, como lembra o Senador MARCELO CRIVELLA, “que o legislador revisional, talvez em virtude da mudança de terminologia dada aos militares das Forças Armadas motivadas pelas alterações promovidas pelas EC nºs 18/98, 20/98 e 41/03, não atentou para propiciar as mesmas condições de acumulação aos integrantes das Forças Armadas.”.

Dito isso, impõe-se emendar a Constituição Federal para, novamente, estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea ‘c’, sem que isso venha a afetar a atividade-fim dessas Forças, imprescindível à defesa da Pátria e à garantia dos Poderes constitucionais.

Tal ressalva, que propomos acrescentar na forma de Emenda, conta com precedente constitucional, a saber:

“.....**Art. 37.**

.....

.....

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.....c) a de dois
cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões
regulamentadas”. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)
.....”

Assim, a Emenda que sugerimos textualiza a mesma ressalva no art. 142 da Constituição Federal, dispositivo esse que se ocupa especificamente das Forças Armadas.

III – VOTO

Pelas razões expostas, somos pela **aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2011**, nesta Comissão, na forma da seguinte Emenda:

EMENDA nº 1 – CCJ

(à PEC nº. 122, de 2011)

Dê-se ao art. 142 da Constituição Federal, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº. 122, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 142.

§ 3º.

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, será transferido para a reserva, nos termos da lei;

III - O militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei;

.....
VIII – aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV, XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, o inciso XVI, alínea c;

.....
.....” (NR)

Sala da Comissão, 10 de julho de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Em 07/08/2013 na primeira sessão de discussão, em primeiro turno foi aprovada a Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), em primeiro turno. Sim: 69; Não: 0; Abst.: 0; Total: 69. Aprovada a emenda 2-Plen, em primeiro turno. Sim: 60; Não: 0; Abst.: 0; Total: 60. Aprovado o Substitutivo consolidado, em segundo turno. Sim: 57; Não: 0; Abst.: 0; Total: 57.

A matéria vai à Câmara dos Deputados.