



PARECER N° , DE 2014

|||||
SF/14470.55803-40

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2014 (PEC nº 111, de 2011, na origem), primeiro signatário a Deputada Dalva Figueiredo, que *altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11, de 2014, (PEC nº 111, de 2011, na origem), que *altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e dá outras providências.*

Na forma como aprovada pela Câmara dos Deputados, a proposição é composta por 10 artigos.

O art. 1º dá nova redação ao art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que trata do reconhecimento de vínculo, com a União, dos servidores e policiais militares dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima. Relativamente à regra do *caput* daquele artigo, a PEC inclui entre os servidores e policiais militares pelos quais a União deve se responsabilizar aqueles admitidos regularmente pelos governos dos Estados do Amapá e de Roraima, no período entre a transformação e a efetiva instalação desses estados em outubro de 1993. Relativamente a esses servidores e policiais militares, o § 1º do art. 31, com a redação dada pela PEC, determina ainda sejam eles enquadrados nos cargos em que foram originalmente admitidos ou em cargos equivalentes.

A regra do atual § 1º do art. 39 da citada Emenda Constitucional passa a constituir o § 2º do mesmo artigo, com uma

referência expressa a que será assegurado o direito a promoções aos policiais militares alcançados pela norma.

Uma última alteração promovida pelo art. 1º da PEC no art. 39 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é feita na regra que trata da continuidade de prestação de serviços pelos servidores, na condição de cedidos aos Estados. Diferentemente do atual § 2º, o novo § 3º proposto pela PEC assegura que os servidores continuem prestando serviços, na condição de cedidos, não apenas aos Estados, mas também aos Municípios localizados no Amapá e em Roraima.

O art. 2º da PEC dispõe que, para fins do enquadramento a que se referem o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e o *caput* do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), fica reconhecido o vínculo funcional, com a União, dos servidores regularmente admitidos nos quadros dos Municípios integrantes dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia, em efetivo exercício na data de transformação desses ex-Territórios em Estados. O art. 89 do ADCT trata da situação dos policiais militares e servidores municipais do ex-Território de Rondônia, inclusive daqueles cuja remuneração foi assumida pela União até o exercício de 1991, nos termos do art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, bem como dos admitidos pelo Governo do Estado de Rondônia até a data da posse do primeiro Governador eleito.

O art. 3º estipula que os servidores dos ex-Territórios incorporados a quadro em extinção da União serão enquadrados em cargos de atribuições equivalentes ou assemelhadas, integrantes de planos de cargos e carreiras da União, no nível de progressão alcançado, assegurados os direitos, vantagens e padrões remuneratórios a eles inerentes.

O art. 4º da PEC dá prazo de 180 dias para que a União regulamente o enquadramento previsto no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e no art. 89 do ADCT, assegurando-se ao optante o direito ao pagamento retroativo das diferenças remuneratórias, a contar do encerramento daquele prazo, no caso de a regulamentação ser editada serodiamente.

O art. 5º fixa prazo de 180 dias, a contar do ato de regulamentação a que se refere o art. 4º, para que os servidores e policiais militares beneficiados façam a opção pela incorporação em quadro em extinção da União.



SF/14470.55803-40

O art. 6º determina que os servidores admitidos regularmente que comprovadamente se encontravam no exercício de funções policiais nas Secretarias de Segurança Pública dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia na data em que foram transformados em Estados sejam enquadrados no quadro da Polícia Civil dos ex-Territórios, no prazo de 180 dias, assegurados os direitos, vantagens e padrões remuneratórios a eles inerentes.

O art. 7º assegura aos servidores admitidos regularmente pela União nas Carreiras do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização, de que trata a Lei nº 6.550, de 5 de julho de 1978, cedidos aos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, os mesmos direitos remuneratórios auferidos pelos integrantes das Carreiras correspondentes do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização da União de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

O art. 8º transfere para a União a responsabilidade pelo pagamento dos proventos de aposentadorias, pensões, reforma e reserva remunerada, originadas no período de outubro de 1988 a outubro de 1993, vedado o pagamento de períodos anteriores à data de publicação da futura Emenda Constitucional.

O art. 9º veda o pagamento, a qualquer título, em virtude das alterações anteriormente mencionadas, de remunerações, proventos, pensões ou indenizações referentes a períodos anteriores à data do enquadramento, salvo no caso de mora da União em regulamentar a matéria, como estipulado no art. 4º da PEC.

Por fim, o art. 10 veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, é assinalado que o processo de transformação dos antigos Territórios em Estados foi marcado por um período de transição, no qual os novos Estados não gozavam de total autonomia e a União ainda detinha grande poder de ingerência na estrutura administrativa daquelas unidades federativas. Naquela fase, *o Governador do Estado continuava agindo com o aval da União, que por seu turno assumia a responsabilidade com a folha de pagamento dos servidores contratados pelos ex-Territórios, bem como pelas admissões de pessoal ocorridas durante o período de instalação*. Assim, *no caso dos recém-criados Estados do Amapá e Roraima, a União adotou medidas semelhantes àquelas aplicadas ao Estado de Rondônia, garantindo o pagamento da folha mediante repasse de recursos e participando ativamente na gestão*

SF/14470.55803-40

administrativa durante os cinco anos em que transcorreu a instalação.

Para garantir o direito dos servidores dos ex-Territórios – prossegue a justificação –, em um contexto de reforma administrativa nos anos 1990, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, em seu art. 31, constitucionalizou a responsabilidade da União pelo pagamento dos servidores públicos federais da administração direta e indireta, dos servidores municipais e dos integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções, prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados. A Emenda Constitucional, contudo, não chegou a dar solução a todas as pendências existentes quanto aos servidores dos ex-Territórios, em especial no tocante aos servidores admitidos durante os cinco anos que constituem o período de instalação dos novos Estados.

Ainda conforme a justificação, os servidores em atividade no Estado de Rondônia passaram por situação semelhante. Para solucionar de uma vez por todas as pendências existentes nesse Estado, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 60, de 2009, por meio da qual a União assumiu responsabilidade pelo pagamento de servidores do ex-Território de Rondônia que foram admitidos durante o período de instalação do Estado, o qual se estendeu da publicação da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, à posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987. Tais servidores foram incluídos em quadro em extinção da Administração Federal.

Na visão dos subscritores da PEC, as razões que justificaram o tratamento dado pela Emenda Constitucional nº 60, de 2009, aos servidores do ex-Território de Rondônia são válidas também para os servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, máxime tendo em vista que o art. 14, § 2º, do ADCT mandou aplicar ao processo de criação desses Estados as mesmas regras estabelecidas no caso da transformação do Território de Rondônia em Estado.

Por fim, em favor dessa solução, os subscritores da PEC invocam a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 396.547 (DJ de 01.04.2005), no qual a Corte definiu a responsabilidade total da União pelos encargos financeiros decorrentes das despesas de pessoal do Estado do Amapá até o final dos cinco anos de sua instalação.



SF/14470.55803-40

II – ANÁLISE

Compete a esta CCJ, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar tanto sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade quanto sobre o mérito da proposta.

No tocante à constitucionalidade, convém frisar que a aprovação de emendas à Constituição se sujeita a algumas limitações. As PECs não podem tender a abolir a federação, a separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico, e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, da Constituição). Além disso, a Constituição não pode ser emendada na vigência de estado de sítio, estado de defesa ou de intervenção federal (art. 60, § 1º, da Constituição).

Em nosso entendimento, a PEC não viola nenhuma dessas proibições. Seu objeto é a assunção de obrigações, pela União, com respeito a servidores públicos e policiais militares dos ex-Territórios, inclusive daqueles admitidos no período de instalação dos novos Estados. As disposições da proposta, longe de visarem a abolir a federação, atuam no sentido de fortalecer os novos Estados, aliviando-os de obrigações financeiras originadas quando eles, em um período de transição, ainda não desfrutavam de total autonomia, e a União ainda influenciava sobremaneira a sua política de pessoal. Como se verá adiante, a PEC examinada segue a mesma linha de diversas outras aprovadas nos últimos 16 anos, no sentido de reconhecer a responsabilidade da União pelo pagamento do pessoal regularmente admitido pelos ex-Territórios. As alterações propugnadas têm por escopo, pois, solucionar pendências que remanesceram no processo de transformação dos ex-Territórios em Estados.

Quanto à juridicidade e à regimentalidade, nada há a opor à PEC nº 11, de 2014. Ela inova o ordenamento constitucional e é dotada de coercitividade. Ademais, sua tramitação obedece às normas previstas no RISF. Quanto à observância dos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, entendemos necessário apenas explicitar melhor o objeto da PEC em sua ementa, em atendimento ao art. 5º daquela Lei Complementar. Oferecemos emenda de redação com esse propósito.

Sobre o mérito, cabe salientar que a disciplina da conversão dos ex-Territórios em Estados foi uma preocupação do próprio constituinte originário de 1988, ao determinar, no art. 14, § 2º, do ADCT, a adoção, no processo de transformação do Amapá e de Roraima em Estados, dos mesmos procedimentos utilizados em relação ao ex-Território de Rondônia.

SF/14470.55803-40

O equacionamento de diversas questões surgidas em torno do tema não se resumiu, contudo, àquela singela disposição constitucional, havendo o constituinte derivado produzido diversas normas a respeito.

Nesse sentido, o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, determinou que constituíssem quadro em extinção da Administração Federal: (i) desde que se encontrassem no exercício regular de suas funções, prestando serviços aos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, na data de sua transformação em Estados, os servidores públicos federais, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios; (ii) os policiais militares admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e (iii) os servidores civis naqueles Estados, com vínculo funcional já reconhecido pela União. Todos esses servidores continuariam, nos termos da Emenda, a prestar serviços aos Estados, na condição de cedidos.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 38, de 12 de junho de 2002, incluiu o art. 89 no ADCT, prevendo que deveriam integrar quadro em extinção da Administração Federal os integrantes da carreira policial militar de Rondônia que se encontravam no exercício regular de suas funções na data da transformação do Território em Estado, bem como os policiais militares admitidos por força de lei federal e custeados pela União.

A redação desse último dispositivo do ADCT veio a ser alterada pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009, para garantir o direito à opção por integrar quadro em extinção da Administração Federal também aos servidores municipais do ex-Território de Rondônia que se encontravam no exercício regular de suas funções na data de transformação do Território em Estado e aos servidores e policiais militares regularmente admitidos pelo Estado de Rondônia até a data da posse do primeiro Governador eleito. A emenda previu, outrossim, que os servidores alcançados pelo *caput* do art. 89 do ADCT continuariam a prestar serviços ao Estado de Rondônia, na condição de cedidos.

O histórico que fizemos evidencia a preocupação do constituinte em dar solução às questões havidas no processo de transformação dos ex-Territórios em Estados, no tocante ao seu quadro de pessoal. É importante frisar, como informado na justificação da PEC em exame, que a referida transformação não se deu de maneira imediata, antes foi constituída por diversas etapas, que se estenderam no tempo. Apenas para citar um exemplo, a Lei Complementar que transformou o Território

SF/14470.55803-40

de Rondônia em Estado previu a responsabilidade da União, por dez anos, pelas despesas com o pagamento dos servidores do ex-Território.

Mesmo após a data oficial de transformação dos Territórios em Estados, o que se verificou na prática foi a participação ativa da União na gestão dos recursos humanos daquelas unidades federadas. Tendo em vista isso, a Emenda Constitucional nº 60, de 2009, reconheceu a responsabilidade da União pelo pagamento dos servidores e policiais militares regularmente admitidos pelo Estado de Rondônia até a data da posse do primeiro Governador eleito.

A PEC em análise visa a aplicar aos Estados do Amapá e Roraima a mesma lógica que orientou a edição da Emenda Constitucional nº 60, de 2009. Se o constituinte derivado houve por bem estender a responsabilidade da União no caso de Rondônia, para incluir em quadro em extinção da Administração Federal os servidores e policiais militares regularmente admitidos por aquele Estado até 15 de março de 1987, ou seja, até pouco mais de cinco anos contados da Lei Complementar nº 41, de 1981, medida diversa não deve ser adotada relativamente aos Estados do Amapá e de Roraima. A extensão da mesma regra a esses Estados guarda fidelidade com as intenções do constituinte originário, que, no art. 14, § 2º, do ADCT, determinou fossem aplicados à *transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia*.

Acreditamos que as outras regras previstas na PEC também contribuem para resolver definitivamente os problemas envolvendo servidores dos ex-Territórios de Rondônia, Amapá e Roraima. Entre elas, merecem destaque as previsões de: (i) estabelecimento de vínculo, com a União, dos servidores dos Municípios dos ex-Territórios, admitidos regularmente e que se encontravam em efetivo exercício antes da promulgação da Constituição de 1988; (ii) enquadramento dos servidores dos ex-Territórios em cargos de atribuições equivalentes ou assemelhadas, integrantes de planos de cargos e carreiras da União; (iii) fixação de prazo para a União promover a regulamentação das alterações constitucionais previstas na PEC e para os servidores optarem por ser incorporados, nos termos da legislação editada, em quadro em extinção da União; (iv) assunção, pela União, da responsabilidade pelo pagamento de aposentadorias, pensões, reformas e reservas remuneradas concedidas no período de outubro de 1988 a outubro de 1993.

Ainda sobre a matéria em questão, cumpre ressaltar que tramita nesta Casa a PEC nº 55, de 2011, que tem como primeiro signatário o ex-

SF/14470.55803-40

senador Geovani Borges, do Amapá, e como objeto regularizar a situação funcional de diversos servidores que estiveram em exercício junto aos quadros dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia para preencher lacunas deixadas pela Reforma Administrativa realizada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

A referida PEC recebeu brilhante relatório do Senador Randolfe Rodrigues e aguarda inclusão na pauta desta Comissão de Constituição e Justiça. Tendo em vista que a referida proposição ainda teria que tramitar no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, optamos em aprovar a PEC nº 11, de 2014, com tramitação adiantada, para fazer justiça aos servidores com maior celeridade.

Como restou evidenciado, a proposta é meritória e merece ser aprovada.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** da PEC nº 11, de 2014, e, no mérito, pela sua aprovação, com a seguinte emenda de redação:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2014, a seguinte redação: *Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.*

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14470.55803-40