

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador Geovani Borges, e que *altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador RANDOLFE RODRIGUES

I – RELATÓRIO

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2011, cujo primeiro signatário é o Senador Geovani Borges, e que tem como propósito alterar a redação do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, para dispor sobre a condição jurídica dos agentes públicos contratados pelos territórios federais que foram transformados nos estados de Amapá e Roraima.

Conforme o texto vigente “os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os 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; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias”.

A Proposta de Emenda à Constituição que ora apreciamos altera o texto supra transcrito para estatuir a possibilidade de opção por integrar o referido quadro em extinção da administração federal. Assim, o

servidor poderá, se quiser, permanecer no quadro dos servidores estaduais ou municipais a que se encontrava vinculado na data da transformação do território federal em estado. A opção seria ofertada ao servidor nos noventa dias subseqüentes à promulgação da emenda constitucional.

Em qualquer caso, é vedado o pagamento de diferenças remuneratórias.

Aos policiais militares situados no contexto supramencionado, é assegurada, além dos direitos ali coligidos, a isonomia de remuneração com os policiais militares do Distrito Federal.

Os servidores referidos continuarão prestando serviços aos respectivos estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

Para os fins do enquadramento nos termos do *caput* do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, que trata precisamente do assunto ora discutido, e no *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 então territórios de Amapá, de Roraima e de Rondônia, em efetivo exercício na data da transformação desses entes em Estados.

São assegurados aos integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia incorporados a quadro em extinção da União os mesmos soldos, adicionais, vantagens e direitos remuneratórios concedidos aos policiais militares do Distrito Federal.

Outras diversas disposições são acrescidas ao ADCT, sempre relacionadas a direitos dos servidores dos ex-Territórios como o art. 4º, que assegura aos servidores incorporados a quadro em extinção da União o enquadramento em cargos de atribuições equivalentes ou assemelhadas integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, ou de plano de carreiras e cargos específicos da União, assegurados direitos, vantagens e padrões remuneratórios a eles inerentes.

A opção acima referida será exercitada nos noventa dias posteriores à promulgação da emenda constitucional. E compete à União,

no prazo de cento e oitenta dias contados a partir do encerramento desse prazo de noventa dias, regulamentar o enquadramento respectivo, tendo em conta o disposto no art. 31 do ADCT, nos termos da presente emenda, e no art. 89 do ADCT. Esse enquadramento deve alcançar os policiais civis admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima aprovados em processo seletivo autorizado antes da promulgação das respectivas constituições, e remunerados pela União mediante repasse de recursos.

Aos servidores admitidos regularmente pela União na Carreira Tributação, Arrecadação e Fiscalização, de que trata a Lei nº 6.550, de 5 de junho de 1978, cedidos aos estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia, são assegurados os mesmos subsídios, vantagens e demais direitos remuneratórios percebidos pelos integrantes das carreiras correspondentes da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Nos termos da proposição, fica, ainda, vedado o pagamento, a qualquer título, em virtude das alterações promovidas pela Emenda à Constituição que se pretende aprovar, de resarcimentos ou indenizações de qualquer espécie, referentes a períodos anteriores à data de sua publicação.

Ao justificar sua iniciativa, os autores anunciam o desiderato de preencher algumas lacunas na Reforma Administrativa levada a cabo pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Inicialmente, por instituir a possibilidade de opção aos servidores de que trata. Esta seria uma forma de prestigiar o servidor que, com a extinção dos correspondentes Territórios, pode avaliar, individualmente, qual a melhor opção para seu novo vínculo funcional, bem como abre a possibilidade de os Estados que contam com os serviços os terem definitivamente.

Outra distorção diz respeito aos policiais militares dos ex-Territórios, os quais devem receber, conforme determina o texto, tratamento remuneratório equivalente ao dispensado à mesma categoria no Distrito Federal. Tratamento semelhante é conferido aos servidores da carreira de Tributação, Arrecadação e Fiscalização, que passam a gozar de isonomia em relação aos servidores federais de carreira assemelhada.

Na mesma senda, propõe-se que os servidores municipais, estaduais e federais dos ex-Territórios que exercerem a opção de compor quadro em extinção na União, o direito de integrarem o Plano Geral de

Cargos do Poder Executivo, ou planos de carreira específicos de atribuições equivalentes ou semelhantes. Esse dispositivo se apresenta como “constitucionalização da consequência lógica advinda da opção a ser exercida pelos servidores que compunham os quadros funcionais dos territórios extintos”.

Quanto aos prazos estabelecidos, de noventa dias para o servidor exercer a opção e de cento e oitenta dias para a União regulamentar o enquadramento, tal se justifica pela segurança jurídica necessária à implementação de medidas de elevada importância para esses entes federados.

Por fim, segundo a justificação, todas as alterações são possíveis e viáveis, assegurada a natureza *ex nunc* da aplicação das medidas jurídicas pertinentes, vale dizer, vedada quaisquer direitos a resarcimentos e/ou indenizações em face das alterações ora propostas.

II – ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2011, que tem como primeiro signatário o Senador Geovani Borges, é subscrita por 30 Senadores e Senadoras, o que alcança com folga o número de um terço dos membros da Casa. Isso afasta, por óbvio, a incidência de inconstitucionalidade formal da matéria, no que se refere à iniciativa.

Tampouco se pode mencionar, na espécie, a existência de quaisquer das situações que, se vigentes, importariam o vício de inconstitucionalidade formal, por razões circunstanciais. Com efeito, não existe em nosso país intervenção federal, e tampouco estado de defesa ou estado de sítio. Além disso, a medida não consta de qualquer outra proposta rejeitada ou havida por prejudicada nesta mesma sessão legislativa.

No que respeita a constitucionalidade material, há que notar que nela, nada há que possa afrontar princípios e normas materialmente intocáveis, quais sejam, a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Ao contrário, o seu âmago é propiciar condições econômico-financeiras que viabilizem o fortalecimento da Federação brasileira, a partir

da garantia das mínimas condições de subsistência, durante a presente geração, aos servidores públicos incumbidos de alguns dos serviços públicos mais relevantes, como segurança e tributação, sem o que a existência mesma do novo ente federado pode ser posta em questão.

Assim, inexistindo quaisquer óbices constitucionais, seja no plano formal ou material, a medida se encontra apta a ter o seu mérito apreciado por esta Comissão. Quanto a este, entendo que o mesmo se insere harmoniosamente com todos os propósitos voltados à realização do solene objetivo constitucional em boa hora definido pelo legislador constituinte originário: constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, inscrito no inciso III do art. 3º da Carta Magna.

Cumpre anotar, entretanto, que proposição com a mesma natureza e idêntico propósito encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados. Para facilitar a tramitação das matérias, e, sobretudo, porque os termos da proposta sob exame na Câmara baixa expressam os mesmos objetivos de um modo mais adequado, opinamos favoravelmente à aprovação da presente proposta, nos termos de um substitutivo que repete o texto que tramita na Câmara, que teve a iniciativa da Deputada Federal Dalva Figueiredo em coautoria com outros deputados federais.

Como argumenta a Deputada Dalva Figueiredo e os demais autores da proposição, “os antigos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima, atuais Estados, eram considerados regiões inóspitas, de difícil acesso e comunicação. Os grandes e complexos problemas enfrentados pelos Territórios Federais levaram o Governo Federal, à época, a promover campanhas de cunho nacional, para fomentar o deslocamento de pessoas de outros Estados e oferecer incentivos para povoar e desenvolver aquelas regiões”.

Por tal razão, as Emendas Constitucionais nº 19, de 1998, e nº 60, de 2009, iniciaram o processo de regularização da situação funcional dos servidores dos ex-Territórios, e a garantia dos seus direitos, mas o processo resta inconcluso, como registra, em termos formais, o Tribunal de Contas da União (Processo nº 011.127/1993):

“A questão, até porque resvala a lógica convencional do ordenamento jurídico, suscita uma série de dúvidas, de tal forma que até o

presente não se encontra pacificada administrativamente e juridicamente. Nesse mister, cumpre ser considerada a possibilidade de apresentação de emenda constitucional que vise a garantir, de forma literal, os direitos de opção de todos os servidores da administração direta e indireta, inclusive os policiais militares e os oriundos de empresas estatais outrora pertencentes à administração federal dos ex-Territórios Federais de Amapá e Roraima ...”.

Por medida de justiça, corroboro com a iniciativa constante da PEC que tramita na Câmara que propõe como marco temporal de responsabilidade da União para com os ex-territórios o entendimento do Supremo Tribunal Federal na decisão do Recurso Extraordinário nº 396.547-6:

“ILEGITIMIDADE “AD CAUSAM”. EX-TERRITÓRIO FEDERAL. A União Federal responde integralmente pelas dívidas trabalhistas do novo Estado do Amapá (ex-Território Federal) até o final do quinto ano de sua transformação. Recurso de Revista provido.”

Como argumenta a Deputada Dalva Figueiredo e os demais autores da proposição:

“Considerou aquela Corte que o Estado do Amapá passou a existir efetivamente a partir de 4 de outubro de 1993, ou seja, após cinco anos, período o qual está a União integralmente responsável pelos débitos trabalhistas, nos termos do art. 235, IX, “a”, da Constituição Federal.

Essa decisão reforça, de forma inequívoca, o entendimento de ser a União responsável pelos encargos financeiros decorrentes das despesas de pessoal do novo Estado Federado até o final do quinto ano de sua transformação, situação peculiar na qual o poder executivo federal autorizou a realização de concurso público, teve participação em toda a fase do processo de admissão e repassou recursos para o pagamento de salário dos servidores e em seguida, emitiu carteiras funcionais, documentos esses chancelados com o brasão oficial de “extinto Território”.

Para fazer justiça com os Estados do Amapá e Roraima, os quais vivenciaram problemas semelhantes aos de Rondônia, no que concerne ao processo de transformação em Estado, é que se propõe seja considerado o paradigma temporal de cinco anos adotado para Rondônia, que teve início em dezembro de 1981 e transcorreu até março de 1987. O critério temporal deve ser igualmente definido para os Estados do Amapá e de Roraima, ou seja, de 4 de outubro de 1988 até 4 de outubro de 1993, com fundamento no artigo 14,

parágrafo 2º, da CF/88, o qual manda aplicar as normas e critérios seguidos na criação de Rondônia para esses Estados, conferindo, assim um tratamento idêntico aos três Estados da Federação”.

III – VOTO

Em face do exposto, opino pela constitucionalidade e juridicidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2011, e voto, quanto ao mérito, por sua aprovação, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 55, DE 2011

Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e dá outras providências.

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 artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os 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, bem como os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelo governo dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados, em outubro de 1993 e, ainda, os servidores nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os integrantes da carreira policial militar a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na

condição de cedidos, submetidos às disposições estatutárias a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico e o direito às devidas promoções.

§ 2º Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional.” (NR)

Art. 2º Para fins do enquadramento disposto no caput do art. 31 da Emenda Constitucional, nº 19, de 1998, segundo a redação expressa no art. 1º desta Emenda Constitucional, e no caput do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias 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.

Art. 3º São assegurados aos integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia incorporados a quadro em extinção da União os mesmos soldos, adicionais, vantagens e direitos remuneratórios concedidos aos policiais militares do Distrito Federal.

Art. 4º Os servidores dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia 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, assegurados os direitos, vantagens e padrões remuneratórios a eles inerentes.

Art. 5º A opção para incorporação em quadro em extinção da União, conforme disposto no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, segundo a redação expressa no art. 1º desta Emenda Constitucional, e no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deverá ser formalizada pelos servidores e policiais militares interessados, junto à Administração, no prazo máximo cento e oitenta dias, contados a partir da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 6º Cabe a União, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contados a partir do encerramento do prazo de opção referido no art. 5º desta Emenda Constitucional, regulamentar o enquadramento de

servidores estabelecido no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, segundo a redação expressa no art. 1º desta Emenda Constitucional, e no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 7º 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, serão enquadrados no quadro da Polícia Civil dos ex-Territórios, no prazo de cento e oitenta dias, assegurados os direitos, vantagens e padrões remuneratórios a eles inerentes.

Art. 8º 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, são assegurados 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.

Art. 9º Os proventos das aposentadorias, pensões, reforma e reserva remunerada, originadas no período de outubro de 1988 a outubro de 1993 passam a ser mantidos pela União, a partir da publicação desta Emenda, vedado o pagamento, a qualquer título, de valores referentes a períodos anteriores a sua edição.

Art. 10. Fica vedado o pagamento, a qualquer título, em virtude das alterações promovidas nesta Emenda Constitucional, de resarcimentos, remunerações ou indenizações, de qualquer espécie, referentes a períodos anteriores à data de sua publicação.

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não produzindo quaisquer efeitos retroativos.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator