



## SENADO FEDERAL

Senador Mecias de Jesus

**PARECER N° , DE 2022**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 1071, de 2021, do Senador Randolfe Rodrigues, que susta o Parecer n. 00147/2021/PGFN/AGU.

Relator: Senador MECIAS DE JESUS

### I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame do Plenário o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1071, de 2021, que susta os efeitos do Parecer n. 00147/2021/PGFN/AGU que ao responder questionamento da Comissão Especial, bem como do Departamento de Carreira da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia, manifestou o entendimento de que não existe direito a novo enquadramento no Quadro em extinção federal, a que se refere a EC 98 de 2017, para ex-servidor que aderiu a PDV (Programa de Demissão Voluntária).

O art. 1º do projeto determina, nos termos dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, a sustação do Parecer n. 00147/2021/PGFN/AGU, pelo Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio.

No art. 2º, consta a cláusula de vigência que determina sua entrada em vigor na data da publicação.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao Projeto em análise.

Na justificação, o autor argumenta que “em 16 de março de 2021, o Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio, por meio do referido parecer, adotou interpretação diversa e impeditiva da aplicação da Emenda Constitucional 98 de 2017 quanto ao direito de inclusão em quadro da administração federal, de

SF/22575.74141-60

servidores que comprovaram ter mantido vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, mas que aderiram a programa de desligamento voluntário-PDV, nos idos da década de 1990”.

## II – ANÁLISE

Por força do que dispõe o ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, esta matéria é passível de deliberação pelo Plenário.

O PDL ora em análise se enquadra nas competências exclusivas do Congresso Nacional previstas nos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, segundo os quais incumbe ao Congresso Nacional “sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” e “zelar pela preservação de sua competência legislativa”.

O parecer da PGFN/AGU, de forma equivocada, interferiu indevidamente na elaboração de ato normativo ao sugerir medida que restringe o alcance do texto constitucional de forma a excluir os servidores que aderiram à programa de desligamento voluntário-PDV, nos idos da década de 1990, contrariando a vontade do legislador constituinte derivado.

Vale ressaltar que o referido parecer é um ato que se assemelha aos atos normativos ordinatórios destinados aos próprios agentes públicos, na medida em que influencia diretamente a elaboração do ato normativo pelo administrador público no desempenho de suas atribuições.

Para melhor compreensão do tema, faz-se necessário uma breve retrospectiva as demais Emendas Constitucionais que promoveram alterações no texto original da mini reforma administrativa consubstanciada na EC 19/98.

Com a promulgação da Constituição de 1988, por força do disposto no art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/1988), os antigos territórios federais do Amapá e de Roraima foram transformados em estados. Para esses novos entes da Federação, aplicaram-se os mesmos critérios e as mesmas normas adotados quando da criação do estado de Rondônia (art. 14, §2º, do ADCT), delineados na Lei Complementar 41/1981.

Assim, os servidores federais lotados nesses ex-territórios e os que possuíam tal condição até a sua instalação como estados foram incluídos em quadro em extinção da administração federal.

A EC 19/1998, no art. 31, disciplinou originalmente a composição do quadro em extinção da administração federal, nos termos a seguir:

“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; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União;

SF/22575.74141-60

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”.

Esse rol de servidores que poderiam ser enquadrados no quadro em extinção foi sendo modificado desde a promulgação da CF/1988. Primeiramente, a EC 38/2002 acrescentou o art. 89 ao ADCT/1988 para incluir nesse quadro os policiais militares e servidores municipais do ex-território de Rondônia e a EC 60/2009 ampliou essa lista para incluir os servidores que foram admitidos durante a fase de instalação do estado de Rondônia até a posse do primeiro Governador (eleito em 15/3/1987).

Depois, a EC 79/2014 estendeu essa inovação para os servidores e policiais militares admitidos durante a instalação dos ex-territórios do Amapá e de Roraima como estados, prazo que findou em 4/10/1993, os quais também passaram a integrar o quadro de extinção da administração federal.

Até então, permitiu-se a inclusão nos quadros em extinção da administração federal apenas de servidores que prestavam serviços aos ex-territórios e aos estados até a fase de instalação destes, dos servidores regularmente admitidos nos quadros dos municípios integrantes dos ex-territórios do Amapá, Roraima e Rondônia em efetivo exercício na data de transformação desses em estados, assim como dos servidores com vínculo funcional já reconhecido pela União. Ou seja, apenas servidores com vínculo efetivo poderiam ser transpostos para os quadros da União.

No entanto, mais recentemente, foi editada a EC 98/2017, que ampliou o alcance da redação original do art. 31 da EC 19/1998, e autorizou incluir no quadro em extinção da administração federal **quaisquer pessoas que comprovassem ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com os ex-territórios de Amapá e Roraima**, ou estados que os tenham sucedido, suas prefeituras ou empresas públicas ou de economia mista, constituídas pelos ex-territórios ou União, por, pelo menos, noventa dias. A EC 98/2017 foi regulamentada pela Lei 13.681/2018 e pelo Decreto 9.324/2018.

Assim, a partir da emenda e suas regulamentações foram admitidas novas formas de comprovação de vínculo ainda que parcial da pessoa com a administração dos ex-territórios.

A Emenda Constitucional nº 98, de 2017, é, portanto, atualmente, o último capítulo do microssistema constitucional voltado a constituir vínculo funcional entre a Administração Pública Federal e uma série de trabalhadores que colaboraram com o desenvolvimento dos ex-Territórios Federais.

Vale ressaltar que os §§ 4º e 5º do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017, estabeleceram como meios probatórios dessa relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário, ou de trabalho, a apresentação de contrato, convênio, ajuste ou ato administrativo, mesmo com interveniência de cooperativa, comprovantes de retribuição, remuneração ou pagamento documentado ou formalizado à época mediante depósito em conta corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de

nota de empenho ou de ordem bancária no qual se possa identificar a administração pública do ex-território, do estado ou da prefeitura.

Importa ressaltar que todos os servidores do Amapá que aderiram à programa de desligamento voluntário, comprovaram por meio de farta documentação ter mantido vínculo empregatício ou estatutário com a administração pública do ex-Território, de forma a atender plenamente o disposto no caput do artigo 1º que aduz “**bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios “ combinado com seu parágrafo 4º que enuncia “independentemente da existência de vínculo atual,**“.

SF/22575.74141-60

Ou seja, uma simples leitura dos mencionados destaques é suficiente para demonstrar o equívoco interpretativo da lavra do parecerista da AGU, haja vista que os servidores oriundos do ex-Território, que aderiram ao PDV, em meados da década de 1990, atendem todos os requisitos estatuídos pela EC 98 de 2017.

Se levada a efeito uma análise rigorosa dos dispositivos da EC 98, de sua Lei Regulamentadora nº 13.681, de 2018, bem como dos Decretos nº 9.324 e 9.506, ambos de 2018, é possível concluir que não existe nenhum dispositivo que impeça o direito dos servidores que aderiram ao PDV, conforme demonstram as hipóteses proibitivas de inclusão contidas no artigo 7º, do Decreto 9.324/2018:

“Art. 7º É vedada a inclusão em quadro em extinção da União com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017:

I - dos servidores demitidos mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurados a ampla defesa e o contraditório;

II - dos empregados públicos demitidos por justa causa;

III - dos militares licenciados ou excluídos a bem da disciplina;

IV - das pessoas de que trata o art. 2º que tenham sido demitidas, licenciadas ou excluídas a bem da disciplina, por decisão judicial transitada em julgado;

V - das pessoas que não estejam em gozo de seus direitos políticos; e

VI - das pessoas que, não enquadradas nas hipóteses dos incisos do caput do art. 2º ou que não atendam ao requisito do art. 5º: a) possuíam vínculo empregatício, ou de qualquer natureza, apenas com empresas de direito privado contratadas pela União, pelos ex-Territórios do Amapá e de Roraima ou pelos Estados do Amapá e de Roraima ou pelos seus Municípios; ou b) apenas estagiavam em órgãos, empresas ou entidades dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima ou dos Estados do Amapá e de Roraima ou dos seus Municípios

O tema é complexo e levanta questionamentos jurídicos de todas as ordens. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade da Emenda Constitucional (EC) 98, de 2017. A decisão, tomada em maio de 2020, veio em

resposta negativa a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pela Procuradoria-Geral da República (PGR). A votação foi unânime, confirmando o entendimento do relator, ministro Edson Fachin.

Cumpre salientar que o Senado, por meio de sua Advocacia, participou ativamente de todas as fases do processo no STF, defendendo a constitucionalidade da norma. A Advocacia do Senado argumentou que a formação histórica da federação brasileira e as discussões no âmbito do Poder Constituinte Reformador, exercido pelo Congresso Nacional por meio de emendas à Constituição, evidenciam a observância de valores como a isonomia — que prescreve tratamento desigual às situações desiguais, como na situação dos servidores dos antigos territórios.

Como argumento político, a advocacia do Senado concluiu que emenda constitucional 98/17 fez justiça às situações vividas pelas pessoas que contribuíram para povoar as regiões de baixa densidade populacional, como o Norte do país.

Quanto à juridicidade e à regimentalidade da proposição, não há óbices, uma vez que a sustação do ato editado pelo Poder Executivo mediante decreto legislativo está em conformidade com o inciso II do art. 213 do Regimento Interno do Senado Federal.

Portanto, o teor do PDL nº 1071, de 2021, é constitucional e juridicamente adequado, constituindo-se como instrumento legítimo do Parlamento para o exercício da prerrogativa que lhe foi conferida pelos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal.

### **III – VOTO**

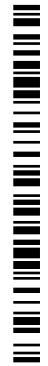
Pelo exposto, manifestamos voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 1071, de 2021.

Sala das Sessões, 02 de maio de 2022.

---

**Senador MECIAS DE JESUS (REPUBLICANO/RR)**

**Relator**



SF/22275.74141-60