

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 483-A, DE 2005 (Apensas as PECs nºs 294/2004, 295/2004 e 343/2004)

Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado EDUARDO VALVERDE

I - RELATÓRIO

O art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, objeto de alteração pelas propostas de emenda constitucional sob exame, foi acrescido à *Carta Política* pela Emenda Constitucional nº 38, de 2002, para determinar que integrariam quadro em extinção da administração federal os membros da Polícia Militar de Rondônia:

- que se encontravam em exercício, prestando serviços ao ex-Território Federal, na data de sua transformação em Estado; ou
- admitidos pelo Estado, por força de lei federal e custeados pela União.

O citado art. 89 do ADCT se assemelha ao art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, dispositivo que trata dos servidores e dos militares dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, igualmente transformados em Estado. Todavia, a norma recém citada tem abrangência maior do que aquela dirigida aos rondonienses, alcançando, além dos policiais militares nas situações acima indicadas: (1) os servidores públicos federais ou municipais dos ex-Territórios, ou seja, aqueles admitidos antes da elevação

desses à condição de Estado; e (2) os servidores estaduais com vínculo já reconhecido pela União.

A proposição principal, qual seja, a Proposta de Emenda Constitucional nº 483, de 2005, oriunda do Senado Federal, visa ampliar o alcance do art. 89 do ADCT, incluindo os servidores públicos do Estado de Rondônia admitidos por força de lei federal e custeados pela União até 31 de dezembro de 1991, em obediência aos ditames do art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981.

De igual forma, a PEC nº 294, de 2004, estende a servidores públicos a integração ao quadro em extinção da União. Distingue-se da PEC 483/05, contudo, em termos de abrangência – por se dirigir aos servidores que estavam em exercício em 15 de março de 1987 – e também na forma – por acrescentar dois parágrafos ao art. 89 do ADCT, em lugar de alterar seu *caput* e seu parágrafo único.

A PEC nº 295, de 2004, se assemelha à proposição supra citada apenas na forma, por também acrescentar dois parágrafos ao dispositivo constitucional emendado e estabelecer que a concretização da transformação do ex-Território de Rondônia em Estado somente aconteceu com a posse do primeiro Governador eleito, em março de 1987, mas, quanto ao conteúdo, apresenta-se similar à PEC 483/05, sendo direcionada aos servidores admitidos, por força de lei federal, até o ano de 1991.

Todas as propostas de emenda constitucional sob apreço receberam parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pela admissibilidade.

No prazo regimental, foi apresentada uma única emenda, dirigida à proposição principal, com os seguintes propósitos:

- condicionar a integração a quadro federal em extinção à opção do servidor, sob o fundamento de que a transposição seria prejudicial a muitos deles;
- estender o alcance da norma constitucional aos servidores municipais que estavam em exercício quando da transformação do ex-Território em Estado – no que coincide com a PEC 343/04 e com o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que

beneficiou os servidores dos Estados de Roraima e Amapá;

- especificar o universo dos servidores estaduais beneficiários da transposição como aqueles *“alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981”*.

A respeito desse último tópico, cumpre esclarecer que a Lei Complementar nº 41, de 1981, atribuiu à União, até o exercício de 1991, a responsabilidade pelas despesas com a remuneração dos policiais militares e dos servidores que passaram para os quadros e tabelas de pessoal do Estado.

Em 20 de setembro de 2007, esta Comissão Especial realizou audiência pública à qual compareceram o Sr. Laerte Dorneles Meliga, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda; o Dr. Alexandre Cardoso da Fonseca, representando o Procurador-Geral do Estado de Rondônia; o Sr. Valdir Alves da Silva, Secretário de Administração do Estado; e o Sr. Israel Santos Borges, Coordenador da Comissão Intersindical pela Transposição, na condição de representante sindical dos servidores daquela unidade federativa.

Na audiência pública, o representante da Procuradoria-Geral do Estado relatou que há 8 anos o Governo estadual se viu obrigado a promover exoneração maciça de servidores, devido à extrapolação dos limites de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ressaltou que tal problema jamais foi equacionado, tendo-se adotado solução meramente paliativa, já que o Estado não tem como suportar despesa de tal monta. Concluiu afirmando que a redução de despesas resultante da eventual aprovação da PEC 483/05 não resolveria o problema, preconizando a transferência, para a União, de todos os servidores contratados nos dez primeiros anos subseqüentes à transformação do ex-Território em Estado.

O Secretário de Administração de Rondônia informou que, já ao ser criado, o Estado se deparou com cerca de 10.000 servidores prestes a se aposentar. Aditou que, mesmo com a readmissão de 4.000 servidores e com a admissão de outros 7.000, Rondônia ainda sofre carência de cerca de 4.000 funcionários. Previu a aposentadoria, até o ano de 2010, de cerca de 4.700 servidores federais atualmente cedidos ao Estado e de 4.200 servidores estaduais. Finalmente, estimou a redução da despesa total com o pessoal do Estado em 19%, no caso de transposição, para a União, dos

servidores admitidos entre dezembro de 1981 e março de 1987 – como prevê a PEC 294/04 – e em 39%, na hipótese de transferência dos servidores admitidos até dezembro de 1991, conforme, no seu entender, preconizam as PECs nºs 295, de 2004, e 483, de 2005.

Nos dias 23 e 24 de novembro de 2007, esta Comissão Especial realizou audiências públicas nos Municípios de Porto Velho, Vilhena e Ji-Paraná, no Estado de Rondônia, às quais compareceram, respectivamente: em Porto Velho (23/11/2007, das 9h às 13h e 40m, Auditório da OAB-RO) - o Sr. Deputado Mauro Nazif, Presidente da Comissão Especial, o Sr. Deputado Eduardo Valverde, Relator da Comissão Especial, os Srs. Deputados Federais Lindomar Garçon, Moreira Mendes e Iderlei Cordeiro, o Sr. Deputado Estadual Ribamar Araújo, o Sr. Valdir Alves da Silva, Secretário de Administração do Estado de Rondônia, o Sr. Hélio Vieira, Presidente da OAB-RO, o Sr. Israel Santos Borges, Presidente do SINJU, a Srª Claudir Mata Magalhães, Presidente do SINTERO e a Srª Elis Regina Batista, Presidente do SINDEPRO; em Vilhena (24/11/2007, das 9h às 13h, Auditório da Prefeitura Municipal) - o Sr. Deputado Mauro Nazif, Presidente da Comissão Especial, os Srs. Deputados Federais Natan Donadon e Iderlei Cordeiro, o Sr. Valdir Alves da Silva, Secretário de Administração do Estado de Rondônia, o Sr. Marlon Donadon, Prefeito de Vilhena, a Srª Elza Barbosa, Vereadora de Vilhena e a Srª Elis Regina Batista, Presidente do SINDEPRO; e em Ji-Paraná (24/11/2007, das 19h às 22h e 30m, Auditório da UNIJIPA) - o Sr. Deputado Mauro Nazif, Presidente da Comissão Especial, o Sr. Deputado Eduardo Valverde, Relator da Comissão Especial, os Srs. Deputados Federais Anselmo de Jesus e Iderlei Cordeiro, o Sr. Valdir Alves da Silva, Secretário de Administração do Estado de Rondônia, o Sr. Israel Santos Borges, Presidente do SINJU e a Srª Claudir Mata Magalhães, Presidente do SINTERO.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição em epígrafe pretende estabelecer, concretamente, uma isonomia de tratamento entre os ex-Territórios Federais transformados em Estados, no que tange aos critérios utilizados para a transposição de seus servidores para quadro em extinção da União.

De fato, os servidores municipais e estaduais do ex-Território Federal de Rondônia foram discriminados tanto em relação aos policiais militares rondonienses quanto em relação aos servidores admitidos durante a fase de implantação dos novos Estados de Roraima e Amapá, todos eles incorporados a quadro em extinção da União. Há de se reparar tal injustiça, reformando o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que se ocupa da matéria.

Entretantes, a análise da proposta revela vários aspectos que devem ser considerados.

No mérito, o ponto mais crítico consiste no caráter automático e compulsório da transposição de servidores. Procedem os argumentos constantes da justificção da única emenda apresentada, no sentido de que tal medida poderia gerar graves prejuízos para alguns servidores, o que não se pode aceitar. Acolhemos, portanto, a proposta, constante da Emenda nº 1, de tornar a incorporação facultativa.

Outra questão é o alcance da proposta, ou seja, o universo de servidores a ser alcançado.

Embora o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, contenha remissão expressa aos servidores municipais dos ex-Territórios de Roraima e do Amapá, nem o art. 89 do ADCT, em sua redação atual, nem a PEC nº 483, de 2005, contemplam os servidores municipais do ex-Território de Rondônia, somente mencionados pela PEC nº 343, de 2004, e pela Emenda nº 1 à PEC 483/05.

Considerando que o que se pretende é conferir tratamento isonômico aos servidores dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia, entendemos que o direito de transposição para quadro federal deve ser assegurado também aos servidores municipais que prestavam serviços ao ex-Território de Rondônia quando de sua elevação à condição de Estado.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à delimitação do universo dos servidores estaduais a serem transpostos para o quadro em extinção da União. A proposição principal prevê como requisitos para tanto a admissão por lei federal e o custeio pela União das respectivas despesas remuneratórias até a data de 31 de dezembro de 1991. Ocorre que o alcance desses requisitos é controverso. Discute-se se somente atingiria os

servidores admitidos até a data de publicação da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981; se alcançaria os admitidos por força de decreto de autoria do Governador nomeado, até 15 de março de 1987, quando tomou posse o primeiro Governador eleito; ou se abrangeria todos os admitidos pelo Estado até o exercício de 1991, quando se encerrou a transferência de despesas de pessoal relativas a servidores e militares estaduais de Rondônia para a União, prevista pelo art. 36 da LC 41/81.

Tendo em vista que o objetivo das proposições em exame é o de oferecer um tratamento isonômico de conteúdo, e não apenas de forma, àquele oferecido aos servidores dos ex-Territórios de Roraima e Amapá, quando das suas respectivas transformações em Estado, entendemos que a única solução plausível para atingir este objetivo e afastar qualquer dúvida interpretativa quanto ao universo dos servidores contemplados é a de fixar como requisito delimitador a admissão regular nos quadros do Estado até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987.

De fato, nada obstante o Estado de Rondônia ter sido criado pela Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, mediante a elevação do ex-Território Federal de Rondônia a esta condição, o primeiro Governador democraticamente eleito no Estado de Rondônia, após a edição da citada lei, só veio a tomar posse no dia 15 de março de 1987.

Dessa forma, observa-se, incontestavelmente, que, no período entre 22 de dezembro de 1981 e 15 de março de 1987, o recém criado Estado de Rondônia continuou sendo administrado por Governador indicado e nomeado pelo Presidente da República, ou seja, alguém que agia sob a égide e o comando do Poder Executivo da União e que ocupava cargo demissível *ad nutum*, pelo que se afigura lógica a dedução de que, nesse interregno, o Estado de Rondônia ainda não detinha a característica fundamental que tipifica a sua efetivação como ente estatal federado do Brasil, ou seja, a sua autonomia frente à União.

Tal assertiva é confirmada, em termos doutrinários por renomados juristas dessa Nação, como o professor José Afonso da Silva, que magistralmente nos ensina que a Constituição assegura autonomia aos Estados federados, consubstanciada, necessariamente, na sua capacidade de auto-organização, de auto-legislação, de auto-governo e de auto-administração.

Leciona o mestre, que, para a existência de autonomia dos Estados, necessário se faz a conjugação de dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura, e competências exclusivas mínimas, pelo que podemos concluir que a efetiva instalação do Estado de Rondônia aconteceu, de fato, em 15 de março de 1987, com a posse do primeiro Governador eleito e a concretização real da autonomia federativa, de forma similar, inclusive, à determinada no § 1º do art. 14 do ADCT para os Estados de Roraima e Amapá, que servem de paradigma para o objeto da presente proposição.

A par disso, observamos, também, que o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém impropriedade que é mantida pelas quatro propostas de emenda à constituição sob parecer. Trata-se da referência à “*promulgação desta Emenda*” no próprio texto do ADCT, quando a boa técnica legislativa impõe que tal remissão seja inserida tão-somente no corpo da Emenda Constitucional. A Emenda nº 1 à PEC 483/05 corrige tal falha redacional, transportando a vedação à produção de efeitos retroativos para o texto da Emenda Constitucional.

Por fim, a referência a servidores civis e militares tornou-se inadequada desde a publicação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, que conferiu aos militares regime constitucional próprio, totalmente desvinculado do regime dos servidores públicos. Também essa impropriedade é sanada pela única Emenda à PEC 483/05.

Reconhecendo o mérito das proposições sob exame e a necessidade de consolidá-las e conferir-lhes forma tecnicamente adequada, voto pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 483, de 2005, 294, de 2004, 295, de 2004, e 343, de 2004, bem como pela admissibilidade e aprovação da Emenda nº 1/07-CE, na forma do Substitutivo anexo, da nossa lavra.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado EDUARDO VALVERDE
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 483-A, DE 2005

SUBSTITUTIVO À PEC Nº 483-A, DE 2005

Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação, vedado o pagamento, a qualquer título, em virtude de tal alteração, de ressarcimentos ou indenizações, de qualquer espécie, referentes a períodos anteriores à data de publicação desta Emenda Constitucional:

“Art. 89. Os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do ex-Território Federal de Rondônia que comprovadamente se encontravam no exercício regular de suas funções, prestando serviços àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os atuais servidores e os policiais militares admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987, constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os membros da Polícia Militar continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações da Polícia Militar, observadas as atribuições de função compatíveis com o grau hierárquico.

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

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não produzindo efeitos retroativos.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado EDUARDO VALVERDE
Relator