



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 111-A, DE 2011 – SERVIDORES DOS EX-TERRITÓRIOS, QUE “ALTERA O ART. 31 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 111-A, DE 2011

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

Autores: Deputada Dalva Figueiredo e outros

Relator: Deputado Luciano Castro

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda nº 111, de 2011, cuja primeira signatária é a Deputada Dalva Figueiredo, do Partido dos Trabalhadores do Amapá, fundamentalmente, dá nova redação ao art. 31 de Emenda nº 19, de 1998, o qual passaria a vigor 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.”

Esse dispositivo, oferecido pela Proposta, traz algumas modificações ao texto do art. 31 da Emenda nº 19, de 1998. Para maior clareza, transcrevo, a seguir, o seu atual texto:

“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; 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.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.”

O conteúdo de inovação da nova Proposta, considerando que a norma legal é digna desse nome desde que inove no universo jurídico, criando um novo conteúdo legal de obrigações que vinculem os seus destinatários, é dado, basicamente pelo seguinte trecho que se acrescenta à norma já vigente:

“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 (...)”.

Esses servidores que a Proposta visa a “federalizar” não estavam presentes na Proposta de Emenda à Constituição que culminou na Emenda à Constituição nº 19, de 1998.

O art. 2º da Proposta apenas repete, em outros termos, a parte inicial do *caput* do art.31 da Emenda nº 19, de 1998, e também do *caput* própria Proposta de Emenda nº 111, de 2011, de modo a reconhecer o vínculo funcional com a União dos servidores regularmente admitidos nos quadros dos Municípios integrantes dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima, em efetivo exercício na data de transformação desses ex-Territórios em Estados. Ele faz, porém, uma expansão, ao incluir também os servidores da mesma categoria do ex-Território de Rondônia, e aqui a sua inovação.

O art. 3º da Proposta em exame visa a assegurar aos integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia os mesmos soldos, adicionais, vantagens e direitos remuneratórios concedidos aos policiais militares do Distrito Federal. Como se sabe, à União cumpre organizar e manter a polícia civil, militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal, na forma do art. 21, XIX, da Constituição da República. A PEC nº 111, de 2011, visa, portanto, a conceder aos policiais militares dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia o mesmo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

perfil remuneratório alcançado pelos policiais militares do Distrito Federal, categoria que lhes é similar e que está sob a responsabilidade da União.

O art. 4º visa, por sua vez, a assegurar aos servidores dos ex-Territórios, incorporados no quadro de extinção, o enquadramento em cargos de atribuições equivalentes ou assemelhadas, para evitar a geração de padrões distinto de remuneração ao enquadrar categorias idênticas ou assemelhadas servindo à mesma entidade, no caso, à União.

O quinto artigo estabelece prazo de cento e oitenta dias para que os servidores possam optar pelo enquadramento no quadro em extinção da União, referido no *caput* do art. 31, segundo a nova redação proposta. O sexto dá prazo à União para regulamentar a nova Emenda à Constituição e também o fixa em cento e oitenta dias. O sétimo cuida do enquadramento dos policiais civis dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia em um mesmo quadro. O oitavo trata do enquadramento dos funcionários admitidos pela União nas carreiras vinculadas à tributação, à arrecadação e à fiscalização, e cedidos aos ex-Territórios. O nono artigo cuida da transferência para a União da folha de inativos, gerada entre outubro de 1988 e outubro de 1993.

E, por fim, o décimo artigo veda o pagamento de indenizações e ressarcimentos, de qualquer espécie, referente aos períodos anteriores à publicação da Emenda.

Em 15 de dezembro de 2011, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o parecer do Deputado Evandro Milhomen pela admissibilidade da PEC nº 111, de 2011.

Em 11 de abril do corrente ano, foi instalada esta Comissão Especial, a qual aprovou dois requerimentos. O primeiro deles, de autoria da Deputada Dalva Figueiredo, tratou da realização de debate no Estado do Amapá sobre a matéria da Proposta. O segundo, cujo primeiro signatário é o Deputado Francisco Araújo, cuidou de debate similar em Roraima.

No prazo regimental, foram apresentadas duas Emendas perante essa Comissão Especial. A primeira delas, que tem como primeiro signatário o Deputado Jhonatan de Jesus, propõe incluir no enquadramento de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que trata essa Proposta de Emenda à Constituição os empregados do extinto Banco de Roraima. A segunda Emenda, cuja primeira signatária é a Deputada Fátima Pelaes, inclui no texto da Proposta os servidores policiais que, embora tenham sido aprovados em concurso público no ano de 1993, somente foram empossados nos anos posteriores.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Proposta de Emenda à Constituição nº 111, de 2011, constitui um avanço em relação ao proposto anteriormente pela PEC nº 213/07, também por mim relatada, e pela PEC nº 516/10, do Senado Federal.

Essa nova Proposta visa a estabelecer, concretamente, isonomia de tratamento, nos termos do art. 14, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, entre os ex-Territórios Federais do Amapá, de Roraima e de Rondônia, transformados em Estados, no que tange aos critérios utilizados para a transposição de seus servidores para quadro em extinção da União, bem como estabelecer alguns parâmetros para esse enquadramento.

Em função da aprovação dos requerimentos do Deputado Francisco Araújo e da Deputada Dalva Figueiredo, foram realizadas duas audiências públicas nos Estados de Roraima e do Amapá para ouvir os diversos segmentos alcançados pela PEC nº 111, de 2011, bem como debater seus pontos mais relevantes. A primeira delas, em Boa Vista, no dia 18 de maio de 2012, e a segunda em Macapá, no dia 21 de maio de 2012.

Na oportunidade, este Relator ouviu e fez ponderações aos diversos participantes e oradores inscritos que colocaram suas dúvidas, sugestões e críticas. Todos tiveram o tempo de 3 minutos para exporem seus pensamentos, que foram fundamentais para elaboração do texto final deste Parecer.

Os pontos que mereceram uma análise mais detida nesse Voto são: a data-termo para o enquadramento dos servidores, considerando os critérios aplicados à transformação em Estado do ex-Território de Rondônia, na forma do § 2º do art. 14 do Ato das Disposições



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Constitucionais Transitórias; a vedação de pagamentos retroativos em função do enquadramento; e a garantia da regulamentação do enquadramento pela União.

A principal alteração da PEC nº 111, de 2011, é a transferência para a União dos servidores do Amapá e de Roraima, que tenham sido admitidos regularmente no serviço público entre a data de criação desses Estados, em 5 de outubro de 1988 e data de sua instalação, em outubro de 1993.

Uma questão que se põe sempre é por que a data-termo de outubro de 1993, se tais Territórios foram convertidos em Estados na data de sua criação, e a sua instalação, na forma do art. 14 do ADCT, deveria ocorrer na data da posse de seus primeiros governadores eleitos?

A resposta a essa questão parece-me, na condição de Relator, essencial para garantir a transparência do processo legislativo da presente Proposta de Emenda à Constituição. Entendo que tal resposta se baseia em dois parâmetros: um é de ordem constitucional; o outro, de ordem jurisprudencial.

O art. 14 do ADCT, em seu § 2º, assim dispõe:

“Art. 14.....

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e os critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.”

A propósito, cabe citar a argumentação da primeira signatária desta Proposta de Emenda à Constituição, a qual, com muita precisão, descreveu as razões históricas, técnicas e jurídicas que embasam o marco temporal de outubro de 1993 como termo para o direito ao enquadramento proposto:

“Os servidores oriundos do ex-Território de Rondônia, sentindo-se prejudicados pela lacuna de um texto constitucional que também os contemplassem, iniciaram um movimento para apresentação de uma Proposta de Emenda a Constituição destinada a protegê-los de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

decisões arbitrárias. Para uma melhor intelecção dos motivos que deram origem ao texto da Emenda Constitucional n.º 60/2009, aplicada aos servidores de Rondônia, é forçoso esclarecer que o processo de transformação e instalação do referido Estado teve início em 1981 e se estendeu até março de 1987.

As ações levadas a efeito pelos servidores e por representantes de entidades de classe tiveram como resultado a elaboração da Proposta de Emenda a Constituição n.º 483/2005, que foi aprovada no plenário das duas Casas Legislativas e no ano de 2009 foi promulgada como Emenda Constitucional n.º 60, a qual foi regulamentada pelos artigos 85 a 102, da Lei n.º 12.249, de 2010 e pelo Decreto n.º 7.514, de 2011.

A Emenda Constitucional n.º 60/2009 estabeleceu um marco temporal, que compreende o período de 1981 até 1987, também denominado de fase de instalação, durante o qual o Governo de Rondônia, para garantir a continuidade dos serviços públicos, contratou servidores, com a chancela da União, os quais foram remunerados mediante repasse de recursos do Tesouro Nacional, e que, por força do referido dispositivo Constitucional, estão também em processo de incorporação ao quadro em extinção da administração pública federal.

A Emenda Constitucional n.º 60, além de estabelecer um marco temporal de cinco anos, como sendo o período de tempo necessário à efetiva instalação do Estado de Rondônia, teve também o propósito de assegurar o direito ao enquadramento no quadro em extinção do governo federal aos servidores contratados pelos municípios do então Território de Rondônia que se encontravam em exercício na data da edição da Lei Complementar n.º 41/81.

Consoante dispõe o artigo 14, parágrafo 2º-ADCT, da Constituição de 1988, que manda aplicar ao processo de criação dos Estados do Amapá e de Roraima, as mesmas regras disciplinadoras da criação do Estado de Rondônia, é mister concluir que a solução para os problemas administrativos e jurídicos que envolvem os servidores remanescentes dos Estados do Amapá e Roraima deve seguir a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mesma lógica adotada para o Estado de Rondônia, que teve em seu favor a promulgação da Emenda Constitucional nº 60/2009. Isto posto, resta conceber a possibilidade de aprovação no Congresso Nacional de uma Proposta de Emenda a Constituição que confira aos servidores federais do Amapá e de Roraima o mesmo tratamento dado aos servidores federais de Rondônia.”

Em sede de ordem jurisprudencial, é importante frisar que o disposto no § 1º do art. 14 do ADCT, que aponta para 1º de janeiro de 1991 como a data de instalação dos Estados – data de posse dos primeiros Governadores eleitos – não pode ser interpretado literalmente, mas deve ser interpretado sob o prisma da capacidade de o novo ente federado exercer, por órgãos próprios, a totalidade dos poderes que lhe confere a Constituição. Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Originária AO-MC 97/DF, publicada no DJU de 02 de abril de 1993, da qual transcrevo parte da ementa:

“O aperfeiçoamento da conversão de um Território Federal em Estado-membro, na plenitude de seu status constitucional, não é um fato instantâneo – unico actu perficiuntur: é o resultado de um processo mais ou menos complexo, que se inicia com o ato de criação, mas somente se exaure quando o novo Estado puder exercer por órgãos próprios a plenitude dos poderes que lhe confere a Constituição da República, no que se traduz a plena assunção de sua autonomia.”

Com esse parâmetro jurisprudencial, este relator **considera resolvida** a questão da data-termo em outubro de 1993.

Outro ponto que vale aqui destacar é a vedação do pagamento, a qualquer título, em virtude das alterações promovidas por esta Emenda Constitucional, de ressarcimentos, remunerações ou indenizações, referentes a períodos anteriores à data do enquadramento proposto. Esse dispositivo é essencial para manter o impacto financeiro da Proposta dentro de margens razoáveis.

Uma preocupação dos servidores que pretendem optar pelo enquadramento, nos termos da Emenda proposta, é a não



CÂMARA DOS DEPUTADOS

autoaplicabilidade do dispositivo, pois há a necessidade da edição de atos regulamentadores por parte da União. A Proposta original fixa prazo máximo de cento e oitenta dias, **a partir do encerramento do prazo de opção**, para a União regulamentar o enquadramento. Por uma questão de lógica, a regulamentação deve ser anterior à opção, de modo que o optante tenha elementos para instruir sua decisão. Portanto, o prazo de regulamentação deve ser contado a partir da publicação da Emenda, e, somente após a regulamentação, tem início o prazo de opção.

O dispositivo original não considera a possibilidade de mora ou omissão da União. Para compelir a União a agir dentro do prazo estabelecido, está sendo previsto pagamentos retroativos de diferenças remuneratórias a partir do vencimento do prazo dado à União para a regulamentação da matéria.

Quanto à admissibilidade das emendas oferecidas à proposição, nada a objetar, haja vista que elas não põem em risco a forma federativa do Estado, o princípio do voto direto, secreto e universal, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, cláusulas de admissibilidade previstas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal. Não atropelam, ademais, qualquer cláusula de intangibilidade explícita ou implícita.

Quanto à apreciação das emendas oferecidas à proposição, esta Relatoria considera que a Emenda nº 1, a qual propõe incluir no enquadramento de que trata esta Proposta de Emenda à Constituição os empregados do extinto Banco de Roraima, não deve ser aproveitada em nosso Substitutivo, pois a matéria já foi convenientemente tratada na PEC nº 488, de 2005, aprovada em Comissão Especial em 27 de outubro de 2009.

A Emenda nº 2, que trata do enquadramento de servidores da Segurança Pública aprovados em concurso público no final de 1993, por sua vez, viola a data limite desta Emenda, à qual se chegou pela aplicação do § 2º do art. 14 do ADCT, referente à isonomia com Rondônia, e pela jurisprudência do Supremo citada anteriormente. Essa data, como já se demonstrou, é outubro de 1993.

Todas essas sugestões foram consubstanciadas na forma de Substitutivo.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Esse Substitutivo, por sua maior abrangência, contempla a matéria disposta na Proposta de Emenda à Constituição nº 516, de 2010, e na Proposta de Emenda à Constituição nº 213, de 2007.

Em conclusão, reconhecendo o mérito da proposição em apreciação, bem como a necessidade de alguns ajustes para o seu aperfeiçoamento, votamos pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 111-A, de 2011, na forma do Substitutivo anexo, e pela rejeição das Emendas nº 1 e 2, ainda que votando pela admissibilidade dessas.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Luciano Castro

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 111-A, DE 2011 – SERVIDORES DOS EX-TERRITÓRIOS, QUE “ALTERA O ART. 31 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

SUBSTITUTIVO À PEC Nº 111-A, 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 § 3º 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 pelos governos 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, integrarão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§1º O enquadramento referido no *caput*, para os servidores ou para o policial militar, admitidos regularmente entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993, deverá se dar no cargo em que foi originariamente admitido ou em cargo equivalente.

§ 2º 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.

§ 3º Os servidores a que se refere o *caput* continuarão prestando serviços aos respectivos Estados e seus Municípios, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional.”

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, gratificações 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, no nível de progressão alcançado, assegurados os direitos, vantagens e padrões remuneratórios a eles inerentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 5º Cabe a União, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contados a partir da data de publicação desta Emenda, 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.

Parágrafo único. No caso de a União não regulamentar o enquadramento previsto no *caput*, o optante tem direito ao pagamento retroativo das diferenças remuneratórias, desde a data do encerramento do prazo para a regulamentação referida neste artigo.

Art. 6º 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 regulamentação prevista no art. 5º.

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 n.º 5.645 de 10 de dezembro de 1970.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 publicação.

Art. 10. Fica vedado o pagamento, a qualquer título, em virtude das alterações promovidas por esta Emenda Constitucional, de remunerações, proventos, pensões ou indenizações referentes a períodos anteriores à data do enquadramento, salvo o disposto no parágrafo único do art. 5º.

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado LUCIANO CASTRO
Relator