

# COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC 518, DE 2010

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 518, DE 2010

Dá nova redação ao caput do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e revoga o § 2º do dispositivo.

**Autor:** Deputado Pompeo de Mattos e outros

**Relator:** Deputado Átila Lins

### I - RELATÓRIO

A proposição epigrafada foi apresentada em Plenário em 11 de novembro de 2010 e se destina a alterar o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O *caput* do recém-citado art. 19 do ADCT conferiu estabilidade aos servidores civis da administração direta, das autarquias e das fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que foram admitidos sem prévia aprovação em concurso público e que, à data de promulgação da Constituição Federal, contavam ao menos cinco anos continuados de exercício. O § 2º estabelece que não se aplica o disposto no artigo aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão ou de livre exoneração.

A alteração da redação do *caput* do art. 19 do ADCT estenderia a estabilidade a todos os servidores que estivessem em exercício na data de instituição, no âmbito do respectivo ente da federação, do regime jurídico dos ocupantes de cargos públicos, previsto no *caput* do art. 39 do texto constitucional, em sua redação original. E a revogação do § 2º do art. 19 do

ADCT estenderia o alcance da estabilidade aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança, em comissão ou de livre exoneração.

Consoante disposto no art. 2º da PEC 518/2010, a nova redação do art. 19 do ADCT somente se aplicaria aos servidores que tenham permanecido no mesmo órgão desde a instituição do regime jurídico e cujo vínculo tenha sido originalmente constituído sob regime celetista e posteriormente modificado em virtude de edição de norma regulamentadora do art. 39 da Lei Maior. Para os servidores não enquadrados nessas condições continuaria sendo aplicada a redação original do art. 19 do ADCT.

A Justificação da proposta é no sentido de que a ampliação dos servidores aos quais é concedida estabilidade “produzirá efeitos positivos tanto em termos sociais quanto administrativos, mediante a garantia de continuidade dos bons serviços prestados.”

Em 10 de novembro de 2015 a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o parecer pela admissibilidade da proposta.

Na Reunião Ordinária realizada em 16 de março de 2016 a Comissão foi instalada e elegeu como Presidente o Deputado Arnaldo Faria de Sá e como 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes, respectivamente, os Deputados Simão Sessim, João Campos e Miguel Lombardi. Na mesma data foi designado este relator e se iniciou a contagem do prazo de dez sessões para apresentação de emendas à proposição.

O prazo regimental transcorreu sem que fosse apresentada qualquer emenda à proposição.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Preliminarmente, há que se discorrer sobre a forma da proposição sob parecer. Cogita-se de alterar a redação do *caput* do art. 19 do ADCT e de revogar o § 2º do mesmo artigo. Entrementes, consoante disposto no art. 2º da proposta de emenda à Constituição, a nova redação somente seria aplicada aos servidores originalmente admitidos, sem concurso público, pelo regime celetista, que posteriormente tenham tido esse vínculo alterado para o regime jurídico aplicável aos servidores da administração direta,

autárquica e fundacional dos vários entes da federação e que tenham permanecido no mesmo órgão até a promulgação da nova emenda constitucional. Para os servidores que não se enquadrem nas condições recém-citadas, continuaria sendo aplicada a redação original do art. 19 do ADCT.

O modelo proposto não se coaduna com a boa técnica legislativa. Ou se altera a norma para todos ou se institui uma nova regra, aplicável à clientela especificada. Descabe cogitar da aplicação de norma já derogada a alguns e da norma alterada para outros. Nessa linha de raciocínio, o eventual acolhimento da proposta haveria de se dar na forma de substitutivo que manteria inalterado o art. 19 do ADCT e, mediante dispositivo autônomo, ampliaria o alcance do referido artigo aos servidores aos quais a estabilidade deve ser estendida.

Além disso, não se vislumbra qualquer razão pela qual a extensão de estabilidade se restringiria a servidores admitidos sob a égide da legislação trabalhista e posteriormente transpostos para regime jurídico próprio de ocupantes de cargos públicos. O art. 19 do ADCT se destina a declarar estáveis servidores admitidos sem concurso público, submetidos à legislação trabalhista ou a regime jurídico próprio de ocupantes de cargos públicos. Seria contraditório contemplar os servidores investidos em empregos públicos e não os investidos em cargos públicos.

Por fim, conforme expressa sua própria designação, uma disposição transitória se destina a regular a transição de uma ordem jurídica para sua sucedânea. No caso, a ordem constitucional promulgada em 1988 passou a condicionar toda e qualquer investidura em cargo público efetivo, assim como a estabilidade posteriormente adquirida, à prévia aprovação em concurso público. O que cabe regular, em disposição transitória, portanto, é a situação de servidores admitidos sem concurso público até a data de promulgação da Constituição.

Dispensar os cinco anos de exercício continuado à data de promulgação do texto constitucional é perfeitamente admissível, considerando que desde então já se passaram quase vinte e oito anos. Contemplar, contudo, situações jurídicas irregularmente constituídas já na vigência da nova ordem constitucional, seria juridicamente inviável. Veja-se,

nesse sentido, o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal, de repercussão geral:

Ementa: CONSTITUCIONAL E TRABALHO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. NULIDADE. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E LEVANTAMENTO DE FGTS (RE 596.478 - REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO. 1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprovava severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º). 2. No que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. 3. Recurso extraordinário desprovido. (RE 705140, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014)

Da forma como está redigida a PEC 518/2010, seriam declarados estáveis servidores admitidos às vésperas da promulgação da nova emenda constitucional, portanto, mais de vinte e cinco anos após a instituição da exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público. Isso ocorreria mesmo que a proposição fizesse referência à instituição, no ente do respectivo ente federativo, do regime jurídico dos ocupantes de cargo público. Mas a referência, ainda mais imprecisa, é à modificação do vínculo “*em decorrência da aplicação de norma jurídica editada com o intuito de regulamentar o caput do art. 39 da Constituição*”.

As apontadas deficiências redacionais da PEC 518/2010, ainda que inadvertidas, afiguram-se extremamente graves. Conforme demonstrado, o eventual acolhimento da proposta em sua forma original poderia dar margem a uma imensurável leva de contratações irregulares em todas as esferas da administração pública. Bastaria, para tanto, nomear

servidores para cargos ou empregos em comissão antes da promulgação da nova emenda constitucional, que tais servidores ganhariam estabilidade logo em seguida. Salvo melhor juízo, não é essa a intenção de nenhum dos coautores da proposição.

Entendo pertinente corrigir situação indevida verificada no âmbito da administração pública pátria: a coexistência de dois regimes jurídicos, isto é, o estatutário e o trabalhista. Trata-se de uma anomalia, amplamente criticada pela doutrina dominante que, embora, em alguns casos, admita duas opções de regime (estatutário ou trabalhista), entende que se opte por apenas um deles, ou seja, que seja “único”, consoante a redação original do art. 39 da Constituição Federal, uma vez que a redação dada ao referido artigo pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, se encontra suspensa por decisão proferida no bojo da ADIN 2.135-4.

Por todo o exposto, voto pela aprovação da PEC 518, de 2010, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2016.

***Deputado ÁTILA LINS***  
***Relator***

## **SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 518, DE 2010**

**(Do Sr. Pompeo de Mattos e outros)**

Amplia o alcance do disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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 disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também se aplica aos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data de promulgação da Constituição, que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, inclusive aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança, em comissão ou de livre exoneração, desde que tenham permanecido em exercício no mesmo órgão ou entidade, ininterruptamente, até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 2º. O disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também se aplica aos empregados de empresa pública ou de sociedade de economia mista, extintas ou liquidadas por lei, cujas atividades foram absorvidas pela administração pública direta, autárquica e das fundações públicas, e que retornaram aos quadros do órgão de origem, ou órgão sucessor desse, por lei específica, tendo permanecido em exercício no mesmo órgão, ininterruptamente, até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2016.

***Deputado ÁTILA LINS***  
***Relator***

2016\_3377.docx