

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2011
(Da Srª Dalva Figueiredo e outros)

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, nº19, 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 n.º 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 ressarcimentos, 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.

JUSTIFICAÇÃO

Um Território Federal é uma espécie de divisão administrativa que integra diretamente a União. Sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem é regulada em Lei Complementar,

mediante aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito, consoante dispõe o art. 18 da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, a razão principal para a criação de Territórios Federais estava relacionada principalmente com a soberania nacional, voltada para a proteção das áreas de fronteiras com os países vizinhos. A Região Norte responde com mais de 68% de todas as fronteiras nacionais, o que explica a estratégia do Governo Federal em adotar uma política de proteção de fronteiras que, dentre outros desafios, tinha o objetivo de impulsionar o desenvolvimento dos Estados localizados na região amazônica.

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 àquelas regiões.

Dentro de propostas globais de desenvolvimento dos Territórios Federais, o Governo concentrou ações no Ministério do Interior, com o lançamento de projetos e programas para criação de estágios profissionalizantes e contratação de pessoal para atendimento de serviços públicos nas áreas de segurança, educação e saúde, manutenção de água e esgotos e outros serviços. O Estado brasileiro estabeleceu incentivos aos servidores, dentre os quais a gratificação de localidade, com percentuais diferenciados em razão da distância e grau de carência da região, com valores mais elevados para os Estados do extremo norte e para os Municípios mais inóspitos.

Dessa forma os Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima receberam uma quantidade significativa de habitantes de outros Estados e uma parcela considerável daquelas pessoas foi contratada como servidores públicos pelos Governos dos ex-Territórios. O serviço público era o principal empregador devido à inexistência de indústria e comércio desenvolvidos.

Esse breve arrazoado histórico tem a finalidade didática de discorrer sobre as complexas relações estabelecidas entre a administração federal e os servidores públicos contratados pelos Governos dos extintos Territórios, bem como oferecer subsídios técnicos e jurídicos que permitam

solucionar as pendências que ainda persistem, advindas da criação dos Territórios e posterior transformação dos mesmos em Estados.

É importante frisar que os governadores dos extintos Territórios eram nomeados pelo Presidente da República, desempenhavam o encargo de administrar os Territórios com *status* semelhante a qualquer outro cargo em comissão da alta administração pública, de livre nomeação e exoneração. Os governadores submetiam-se diretamente ao Presidente da República por subordinação e vinculação, integrados à hierarquia do Poder Executivo Federal. Os Territórios Federais tinham natureza jurídica de autarquia pública: embora tivessem personalidade jurídica, eram desprovidos de autonomia política, sendo, portanto, todas as decisões adotadas em nome da União.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os Territórios de Roraima e do Amapá foram transformados em Estados, por força do disposto no § 2º do art. 14, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. Para esses novos entes da Federação foram aplicadas as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, previstos na Lei Complementar nº 41/81, que dentre outras disposições estabeleceu direitos e garantias aos servidores públicos federais contratados pelos extintos Territórios.

Os direitos e vantagens assegurados pela Lei Complementar nº 41/81, e pela Carta Constitucional de 1988, aos servidores federais oriundos dos ex-Territórios foram revigorados com o texto do art. 31, da Emenda Constitucional nº 19/98. As garantias legais e constitucionais se traduzem, de forma prática, na aplicação de estatutos, normas, direitos e deveres funcionais e previdenciários, para os servidores do quadro em extinção dos ex-Territórios, na mesma proporção das vantagens e benefícios concedidos aos servidores públicos federais do Poder Executivo da União.

Esse conjunto de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais confirma a tese da responsabilidade da União em assegurar uma lenta e gradual transferência de encargos durante o processo de transformação e instalação de um Território em Estado. Essa conjuntura política imprimiu no legislador a preocupação em proteger os servidores que contribuíram com o desenvolvimento daquelas localidades, garantindo-lhes as mesmas prerrogativas conferidas aos demais servidores públicos federais. Outra intelecção do legislador, de caráter social, teve o propósito de garantir a

continuidade do funcionamento dos serviços públicos, em especial, a saúde, a segurança e a educação, evitando que as populações sediadas naquelas localidades fossem atingidas pela descontinuidade administrativa, durante a fase de instalação do novo Estado.

Entende-se como fase de instalação aquele período no qual a estrutura orgânica do Estado, composta pelas instituições dos poderes executivo, legislativo e judiciário, está em processo de formação, portanto, ainda sem características de ente federado, visto que lhes faltava autonomia plena. Nesse contexto, o Governador do Estado continuava agindo com o aval da União, que por seu turno assumia a responsabilidade com a folha de pagamento dos servidores contratados pelos ex-Territórios, bem como pelas admissões de pessoal ocorridas durante o período de instalação.

Naquela época, o governo federal, através do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP normatizava sobre a elaboração, aplicação e sistematização de regulamentos a que se sujeitavam os servidores dos Territórios Federais, autorizava a abertura de concurso público, elaborava Exposição de Motivos ao Presidente da República, para contratação de pessoal com vistas a compor tabelas especiais, bem como expedia atos sobre o aproveitamento, enquadramento e a inclusão de servidores em quadros e tabelas permanentes, mediante processo seletivo simplificado.

A mesma dinâmica era aplicada aos demais órgãos da Administração direta e indireta da União conforme se pode verificar comparando as disposições do Decreto-lei n.º 2.280/85, que enquadrou servidores oriundos de tabelas especiais no quadro permanente dos ministérios, autarquias e fundações públicas da União, com as correspondentes disposições do Decreto-Lei nº 2.161/84, com semelhante teor, o qual regulamentou o enquadramento de servidores tabelistas no quadro permanente do ex-Território de Rondônia.

No caso dos recém-criados Estados do Amapá e Roraima, a União adotou medidas semelhantes àquelas aplicadas ao Estado de Rondônia, garantindo o pagamento da folha mediante repasse de recursos e participando ativamente na gestão administrativa durante os cinco anos em que transcorreu a instalação.

Na década de 90, ainda sofrendo os efeitos das reformas administrativas implementadas pelo Governo Federal, propagaram-se boatos

de que os servidores dos extintos Territórios do Amapá e de Roraima seriam retirados da folha de pagamento, demitidos ou colocados em disponibilidade. Naquele contexto houve muita tensão entre os servidores dos ex-Territórios, os quais ficaram submetidos a uma situação de insegurança, pois temiam perder o emprego, e na dúvida gerada por várias notícias tendenciosas, muitos servidores foram levados a aderir aos programas de desligamento voluntário implementados pelo Governo Federal, a partir de 1994. Para comprovar esse fato, basta verificar a proporção de três servidores dos ex-Territórios exonerados pelo PDV, para cada servidor federal exonerado nas mesmas circunstâncias nos demais Estados da federação.

Foi diante desse cenário de incertezas que, para garantir o direito dos servidores federais em permanecerem vinculados à União, foi votada e aprovada no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que no seu artigo 31 teve o propósito de resguardar os direitos adquiridos pelos servidores pertencentes ao quadro em extinção, momento em que ficou consumada de vez a responsabilidade da União com os servidores do Amapá e de Roraima. O art. 31 da EC-19/98, tratou apenas das situações expressas em seu texto, não tendo havido necessidade de editar atos normativos para sua regulamentação, visto o seu caráter de auto-aplicabilidade.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98 representou à época apenas um alívio a um contexto de tensão e ameaças para os servidores, mas não corrigiu as pendências remanescentes do universo de servidores do Amapá e de Roraima a serem integrados ao quadro em extinção da administração pública federal, especialmente no que se refere aos servidores que foram contratados no período de instalação dos referidos Estados, bem como os contratados pelos municípios até 04 de outubro de 1988. Tal situação permite fazer um paralelo com problemas semelhantes verificados no processo de criação do Estado de Rondônia, os quais vieram a ser devidamente solucionados pela superveniente edição da Emenda Constitucional n.º 60/2009, cuja história merece um breve relato.

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 decisões arbitrárias. Para uma melhor inteligência 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 nº 483/2005, que foi aprovada no plenário das duas Casas Legislativas e no ano de 2009 foi promulgada como Emenda Constitucional nº 60, a qual foi regulamentada pelos artigos 85 a 102, da Lei nº 12.249, de 2010 e pelo Decreto nº 7.514, de 2011.

A Emenda Constitucional nº 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 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.

A necessidade da edição de dispositivo constitucional destinado a corrigir definitivamente as pendências existentes nos extintos

Territórios foi objeto de sugestão pelo Tribunal de Contas da União que, no Processo nº 011.127/1993, assim se pronunciou sobre a complexidade das intrincadas relações de trabalho que envolve a situação funcional dos servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima:

“A questão, até porque resvala à lógica convencional do ordenamento jurídico, suscita uma série de dúvidas, de tal forma que até o presente não se encontra pacificada administrativa e juridicamente. Neste mister, cumpre ser considerada a possibilidade de apresentação de emenda constitucional que visa 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 do Amapá e Roraima.....”

Embora editadas a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e a nº 60, de 2009, estas não se revelaram suficientes para regularizar todas as situações que envolvem o pessoal contratado pelos ex-Territórios, principalmente porque os dispositivos constitucionais não fizeram referência expressa aos servidores municipais contratados até 04 de outubro de 1988, como também não contemplaram aqueles que trabalharam no período de instalação dos Estados de Roraima e Amapá.

Dissertando sobre o período que compreende a criação e a instalação de Estado nascido da transformação de Território Federal, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 396.547-6 AMAPÁ, adotou a seguinte decisão:

“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.”

Considerou aquela Corte que o Estado do Amapá passou a existir efetivamente a partir de 04.10.1993, 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 cancelados 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 04 de outubro de 1988 até 04 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.

A presente Proposta de Emenda a Constituição contém dispositivos destinados a regularizar por definitivo as pendências relacionadas com a situação funcional dos servidores oriundos dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, para os quais apresentamos previsão expressa de alteração do artigo 31 da EC 19/98, no sentido de garantir aos servidores dos ex-Territórios a incorporação em quadro em extinção da administração pública federal, com o enquadramento em cargos de atribuições equivalentes aos existentes para os órgãos e carreiras do poder executivo da União, abarcando as seguintes situações:

- os servidores contratados pelos municípios dos ex-Territórios do Amapá e Roraima, e que se encontravam em exercício na data que foram transformados em Estados;

- os servidores que exerciam função policial no âmbito das respectivas Secretarias de Segurança Pública, os quais passarão a integrar o quadro da polícia civil;

- os policiais civis, aprovados em processo seletivo, e admitidos pelos Estados do Amapá e Roraima, pagos por transferência de recursos da União durante o período de cinco anos correspondentes à fase de instalação; e

- assegurar aos servidores contratados pelos governos dos ex-Territórios para compor o Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização-TAF, de que trata o art. 2º da Lei nº 6.550/78, cedidos aos governos dos estados do Amapá, Rondônia e Roraima, as mesmas vantagens

remuneratórias e direitos percebidos pelos integrantes do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização-TAF, da União, de que trata o art. 2º da Lei nº 5.645/70, que atualmente compõem a carreira da Secretaria Receita Federal do Brasil.

Por derradeiro convém ressaltar que a aplicação dos dispositivos a que se refere esta Proposta de Emenda a Constituição só gerará efeitos financeiros a partir de sua publicação, vedado o pagamento em caráter retroativo de ressarcimentos, remunerações ou indenizações de qualquer espécie.

Em face do exposto, considerando a importância e a justiça do objeto da presente proposição, contamos com o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputada Dalva Figueiredo