

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO  
PÚBLICO (CTASP)**

**PROJETO DE LEI Nº 2.648, DE 2015.**

Altera dispositivo da Lei nº  
11.416, de 15 de dezembro de  
2006, Plano de Carreira dos  
Servidores do Poder Judiciário da  
União e dá outras providências.

EMENDA ADITIVA Nº                      , de      2015

**Inclua-se, onde couber, no PL Nº 2648, de 2015, os seguintes artigos:**

Art. X. Para fins de **Regulamentação do pagamento do Adicional de Atividade Penosa no âmbito do Poder Judiciário da União**, consoante previsto nos arts. 70 e 71 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, **passa a vigorar com o acréscimo do Art. 15-A e Parágrafos, com a seguinte redação:**

**“Art. 15 .....**

**[...]**

**Art. 15-A** O Adicional de Atividade Penosa - AAP será devido aos servidores em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, em valor percentual incidente sobre o vencimento básico mensal, nos termos, condições e limites fixados em resolução do Conselho Nacional de Justiça, a ser expedida no prazo de 120 dias a partir da vigência desta lei.”

§ 1º O Adicional de Atividade Penosa será pago aos integrantes das carreiras de Analista e Técnico do Poder Judiciário da União, aos servidores requisitados e sem vínculo com a Administração, em exercício nas unidades de lotação localizadas em zonas de fronteira ou localidades cujas condições de vida o justifiquem, constantes da relação em anexo a resolução a ser expedida pelo Conselho Nacional de Justiça a que se refere esta lei.

§ 2º Caracteriza-se como zona de fronteira a faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres.

§ 3º Consideram-se localidades cujas condições de vida justifiquem a percepção do Adicional de Atividade Penosa aquelas situadas na Amazônia Legal e que tenham população inferior a 200 (duzentos) mil habitantes, conforme dados do IBGE, bem como aquelas localizadas nos Estados do Acre, do Amapá, de Roraima e de Rondônia.

§ 4º O Adicional de Atividade Penosa configura-se como vantagem decorrente da localidade de exercício do cargo cujo valor será apurado pela incidência do percentual fixado pelo Conselho Nacional de Justiça sobre:

I – o vencimento básico mensal para os servidores das carreiras de Analista e Técnico do Poder Judiciário da União;

II – o último padrão do vencimento básico mensal da carreira de Técnico do Poder Judiciário da União para os requisitados e sem vínculo com a Administração.

### **JUSTIFICATIVA**

1. O adicional de penosidade encontra-se previsto no artigo 7º, inciso XXIII da Constituição Federal/88, inserido no mundo jurídico juntamente com os adicionais de insalubridade e periculosidade. A redação em vigor do art. 71 da Lei 8.112/90 diz que “o adicional de atividade penosa será devido aos servidores em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem”. **Entretanto, decorrido mais de 24 anos da edição da norma, jamais houve a edição de REGULAMENTO para o dispositivo legal em comento;**
2. O texto, como fora posto em sua redação originária do art. 71 da Lei 8.112/90, **de forma omissa, deixou a critério da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo** definir em Regulamento os termos, condições e limites do referido direito, ou seja, não fixou o percentual do adicional de penosidade e tampouco estipulou prazo razoável na Lei 8112/90 para que o Chefe do Poder Executivo – **Presidente da**

**República** – expedisse o REGULAMENTO para gozo do direito. Portanto, considerando a independência dos poderes (art. 2º da CF/1988), esta iniciativa visa permitir que o Conselho Nacional de Justiça possa regulamentar o acesso ao direito no âmbito do Poder Judiciário da União, sem acarretar aumento de despesas no orçamento e vícios no PL 2648 – 2015;

3. Registre-se que, no âmbito das Forças Armadas, direito semelhante gozam, desde o ano 2000, os servidores militares, em decorrência da MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.131, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2000, reeditada pela MPv nº 2.131-1, de 2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nºs 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências, pois esta norma prevê: Art. 1º A remuneração dos militares integrantes das Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica, no País, em tempo de paz, compõe-se de: [...] III - gratificações: a) de localidade especial; [...] Art. 3º Para os efeitos desta Medida Provisória, entende-se como: [...]VII - gratificação de localidade especial - parcela remuneratória mensal devida ao militar, quando servindo em regiões inóspitas, conforme regulamentação;

**ANEXO III - TABELAS DE GRATIFICAÇÕES**  
**TABELA I – GRATIFICAÇÃO DE LOCALIDADE ESPECIAL**

SITUAÇÕES	VALOR PERCENTUAL QUE INCIDE SOBRE O SOLDO	FUNDAMENTO
<b>Categoria A.</b>	<b>20%</b>	Arts. 1º e 3º.
<b>Categoria B.</b>	<b>10%</b>	

4. Nota-se que servidores Militares das Forças Armadas recebem adicional análogo - M. PROVISÓRIA N. 2.131, DE 28 / 12 / 2000 - art. 1º, III, \a\ e 3º, VII. Trata-se de verdadeira discriminação por parte do Chefe do Poder Executivo Federal contra os Servidores Civis da União, pois os militares residentes em cidades de fronteira e inóspitas, em detrimento dos civis nas mesmas condições, tem direito à adicional de compensação orgânica (20%).

5. Sindicatos e Federações de Servidores já tentaram judicializar a questão, a fim de que os servidores possam usufruir do direito previsto no art. 71 da Lei 8112/90, mas não obteve êxito, conforme se verifica no **Pedilef 0000740-70.2012.4.01.3201 da Turma Nacional de Unificação, pois os juízes alegam que cabe ao Poder Executivo expedir o Regulamento para o art. 71 e que encontra óbice na súmula vinculante 37 do STF. Diante deste contexto, em toda a Administração Pública Federal (nos três poderes) nenhum servidor tem gozado desse direito instituído a mais de 24 anos, exceto os servidores do Ministério Público da União que, após o ano de 2010, vem recebendo o referido adicional, no valor de 20% incidente sobre o vencimento, em decorrência de norma editada pelo Procurador-Geral da República (Portaria nº 633/2010).**
6. As omissões legislativas comprometem a força normativa da Constituição causando a erosão da consciência constitucional. O Ministro do STF Celso de Mello ressaltou, a propósito que (...) " o Poder Público – quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de legislar, imposto em cláusula constitucional de caráter mandatório – infringe, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional" (Informativo n. 244 do STF; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 1484-DF, DJU 28/08/2001).
7. **O texto do art. 71 da Lei 8.112/90, em sua redação original é omissivo quanto à fixação de prazo para sua regulamentação. A ausência na lei da fixação de prazo para a sua regulamentação é inconstitucional, uma vez que não pode o Legislativo deixar ao Executivo a prerrogativa de só tornar a lei executável se e quando julgar conveniente.** Primeiramente, não existe tal prerrogativa na Constituição. E depois tal situação equivale a uma disfarçada delegação de poderes, o que é proibido pelo vigente sistema constitucional. Com a entrada em vigor da emenda, o Poder Executivo terá a obrigação de regulamentá-lo, sob pena da incidência de inúmeros mandados de Injunção no Supremo Tribunal Federal.
8. A omissão em regulamentar a lei é inconstitucional, visto que, em última análise, seria o mesmo que atribuir ao Executivo o “poder de legislação negativa”, ou seja, de permitir que a inércia tivesse o condão de estancar a aplicação da lei, o que, obviamente, ofenderia a separação de poderes. Assim, se for ultrapassado o prazo de regulamentação sem a edição do respectivo regulamento, a lei deve tornar-se

exequível para que a vontade do legislador não se afigure inócua e eternamente condicionada à do administrador. Nesse caso, os titulares dos direitos previstos na lei passam a dispor de ação com vistas a obter, do Judiciário, decisão que lhes permita exercê-los, suprimindo a ausência de regulamento.

9. **Com a aprovação deste Projeto, o Poder Legislativo cumpre a contento o seu papel, pois além de permitir que o conselho Nacional de Justiça regulamenta a matéria no âmbito do Poder Judiciário da União, estipulado um prazo para que o Conselho proceda a expedição do Regulamento, e, não o fazendo, os Sindicatos/Federações de Servidores recorrerão ao Poder Judiciário para, por meio das medidas judiciais cabíveis, lograrem o acesso ao referido direito, que a mais de 24 anos não saiu do papel.**
10. **A regulamentação do referido adicional e o acesso ao referido direito pelos servidores, servirá de incentivo e atrativo para manutenção de servidores qualificados em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, nos locais mais interioranos, propiciando uma menor rotatividade de servidores e um número menor de pedidos de remoção para sair de locais com tais condições, trazendo maior estabilidade nos quadros de pessoal nestes locais que geralmente apresentam déficit de recursos humanos.**
11. Registre-se que o Tribunal de Contas da União atualmente discute a regulamentação da adicional de penosidade para os seus servidores lotados nas Secretarias de zonas de fronteiras e locais cujas condições de vida justifiquem - Fontes: Página 58, da Ata nº 25, de 1º de julho de 2015, Sessão Ordinária do TCU e [https://www.auditar.org.br/web/?h\\_pg=noticias&bin=read&id=2287](https://www.auditar.org.br/web/?h_pg=noticias&bin=read&id=2287). No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral da República, como forma de valorização de seus servidores, por meio de *decisão monocrática*, materializada na Portaria PGR/MPU nº 633 de 10 de dezembro de 2010 (alterada pela Portaria PGR/MPU Nº 654, de 30 de outubro de 2012) já paga o adicional de penosidade aos servidores do Ministério Público da União desde o ano de 2010, na razão de 20% (vinte por cento) do vencimento básico mensal.
12. Ademais, vale registrar a atuação do CNJ na edição da Resolução Nº CJF-RES-2014/00310 de 7 de outubro de 2014, que regulamentou a concessão de ajuda de custo para moradia aos membros da magistratura federal, no valor de R\$ 4.300,00 mensais e o Anteprojeto da **Nova Lei de Organização da Magistratura**

**(LOMAN) consta a previsão de “gratificação para Magistrados lotados em Subseções de Dificil provimento, no valor de R\$ 9,6 mil;**

13. Por fim, vale registrar, também, que o **Congresso Nacional**, como forma incentivar os servidores lotados em zonas de fronteira e locais de difícil fixação de efetivos, aprovou a Lei nº 12.855, de 2 de Setembro de 2013, que **instituiu a indenização no valor de R\$ 91,00 por dia e não cumulativa com outras de natureza análoga. Mas, a referida indenização destina-se apenas aos servidores vinculados à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, ou seja, APENAS ocupantes de cargos efetivos das Carreiras e Planos Especiais de Cargos na Policial Federal, Policial Rodoviário Federal, Carreira Auditoria da Receita Federal (ARF), Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda, Carreira de Fiscal Federal Agropecuário e Carreira Auditoria-Fiscal do Trabalho.**

Portanto, a presente emenda busca adequar o texto às necessidades da Administração Pública e de seus servidores, demonstrando que cabe a ela bem capacitar seus agentes públicos.

Na certeza de contar com o apoio dos nobres pares, peço a aprovação da referida emenda.

Sala das Comissões, em 27 de agosto de 2015.

**ARNALDO FARIA DE SÁ**  
**Deputado Federal**