

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 199, DE 2016**

Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relatora:** Deputada LAURA CARNEIRO

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de proposta de emenda à Constituição (PEC), oriunda do Senado Federal, que tem como primeiro signatário o Senador Romero Jucá. A proposição (PEC nº 3/2016, na Casa de origem) tem como objetivo alterar a redação do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, para dispor sobre as diversas situações jurídicas das pessoas que mantiveram vínculos de trabalho com os ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e

para dar o tratamento adequado ao aproveitamento dessas pessoas em quadro em extinção da Administração Pública federal.

Sustentam os autores da proposição que, *“embora as normas constitucionais vigentes tenham procurado dispor, de forma exaustiva, sobre a situação das pessoas que hajam mantido relações ou vínculos de trabalho com o Estado ou o ex-Território de Roraima, assim como com o do Amapá, durante a fase de sua implantação, a complexidade e as especificidades de cada caso vertente impediram que se o fizesse de maneira absolutamente perfeita e exata. Por mais que se tenha procurado retratar todas as hipóteses pelas quais os vínculos ou as relações de trabalho tenham transcorrido, tanto quanto buscado elencar os meios probatórios hábeis à prova desses vínculos ou relações, a elaboração e o manejo de todas as questões jurídicas envolvidas provaram a necessidade de aperfeiçoamento do texto constitucional”*.

Deixam claro, ainda, que é necessário se fazer justiça com as pessoas que outrora enfrentaram condições de trabalho precárias e penosas para que Roraima e o Amapá pudessem se consolidar como unidades da Federação.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea ‘b’, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) realizar o exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 199, de 2016.

Convém deixar consignado, desde já, que o processo legislativo especial das PECs tem início com a fase de admissibilidade, cujo pressuposto é a conformidade da proposição em relação às limitações formais, circunstanciais e materiais impostas ao poder constituinte reformador.

Nesse contexto, como já é de amplo conhecimento, o escopo do presente exame (admissibilidade) não abrange o mérito da

proposição, cuja análise deve ficar reservada à Comissão Especial a ser constituída com esse fim específico (RICD, art. 202, § 2º).

Consoante o art. 60 da Constituição Federal, que trata das limitações impostas ao poder constituinte reformador, poderá a Carta da República ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I), não podendo, porém, ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§ 1º).

A matéria tratada na PEC em exame também não pode ter sido objeto de nenhuma outra PEC rejeitada ou tida por prejudicada na mesma sessão legislativa (CF/88; art. 60, § 5.º).

Quanto a esses aspectos, não há óbices à admissibilidade da PEC nº 199, de 2016.

Conforme o § 4º do art. 60 do texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos Poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

No que concerne à análise material da proposição em apreço, isto é, a sua sujeição às chamadas *cláusula pétreas* constitucionais, verificamos que a reforma em exame não ofende o conteúdo de qualquer dos incisos acima mencionados.

Embora inviável a apreciação do mérito da proposição neste Colegiado, entendemos indispensável o exame dos contornos históricos que levaram à sua apresentação.

É importante ressaltar que a matéria objeto da presente PEC, qual seja, a regularização da situação jurídica dos servidores dos extintos territórios e o seu aproveitamento em quadro da administração pública federal, já vem sendo discutida desde o advento do atual regime constitucional.

De fato, pouco tempo após a promulgação da nova Carta Política, foi exarado o Parecer nº FC-3, de novembro de 1989, da lavra do então Consultor-Geral da República, Clóvis Ferro Costa, que entendia ser

impositiva a regularização dos servidores dos antigos Territórios do Amapá e de Roraima, com fundamento nos arts. 14 e 19 do ADCT<sup>1</sup>.

Naquela ocasião, já deixava consignado o Consultor-Geral da República, em seu parecer, que “*não se trata, nesse caso, de ingresso de servidores sem concurso, porque já compunham a força de trabalho dos territórios*”.

Em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, em seu art. 31 (artigo autônomo), a matéria mereceu assento constitucional.

Nesse rumo, as Emendas Constitucionais nº 38, de 2002 e 60, de 2009, alteraram o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para também tratar do aproveitamento de servidores do Ex-Território de Rondônia, mediante opção, em quadro em extinção da administração federal.

Em 2014, a matéria de fundo (aproveitamento dos servidores dos ex-Territórios pela União) voltou a receber novo tratamento constitucional, agora por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 79, que reformulou a redação do citado art. 31.

Mesmo com a aprovação das referidas emendas constitucionais, que procuraram dispor de forma exaustiva os vínculos funcionais e as relações de trabalho vividas à época dos ex-Territórios, em razão da multiplicidade e especificidade de tais vínculos, ainda remanesceram lacunas, de sorte que se faz necessária a aprovação de uma nova emenda constitucional para que, finalmente, se promova o devido e definitivo enquadramento de todos os vínculos funcionais com a Administração Pública federal.

Vale ressaltar que a inclusão de categorias entre as passíveis de aproveitamento em quadro da Administração Pública federal deve ocorrer, necessariamente, pela via da emenda constitucional, sendo inviável fazê-lo pela via da legislação ordinária.

---

<sup>1</sup> ADCT – Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

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

ADCT – Art. 19. Os 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 da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Assim, embora tenha sido essencial a tomada de decisão política de se aprovar a Emenda Constitucional nº 79, de 2014, que resultou na incorporação de servidores dos ex-Territórios que, comprovadamente, encontravam-se no exercício regular de suas funções na data de transformação daqueles entes em Estados-membros, o impasse jurídico ainda não se mostra totalmente resolvido.

Para tanto, faz-se necessário, sob pena da perpetuação desse impasse, o aprimoramento de várias das regras constitucionais que tratam dos múltiplos vínculos funcionais, dos meios de comprovação dos respectivos vínculos, dos prazos, da remuneração devida e das vedações impostas à Administração Pública.

Passemos, agora, ao exame sintético do texto proposto.

A proposta de emenda à Constituição que ora apreciamos é composta de 8 artigos.

O **art. 1º** visa assegurar o exercício do direito de opção para integrar o quadro em extinção da administração federal, daquelas pessoas ou agentes públicos que comprovadamente mantiveram relação de trabalho ou vínculo empregatício com a administração pública dos Territórios extintos, ou do estado no qual foi transformado, entre a data da criação e a da sua instalação em outubro de 1993, bem como das hipóteses de comprovação documental e de exercício funcional. O § 5º estabelece que o enquadramento dependerá de a pessoa ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com o ex-Território ou o Estado que o tenha sucedido por, pelo menos, noventa dias<sup>2</sup>.

O **art. 2º** estabelece o prazo de 90 dias para o Poder Executivo federal expedir os regulamentos pertinentes e também veda o pagamento de acréscimos remuneratórios, ressarcimentos ou demais valores em virtude de fato anterior à data de enquadramento da pessoa optante.

O **art. 3º** estipula o prazo de 30 dias para que os interessados possam exercer seu direito de opção. O § 1º convalida todos os direitos já exercidos até a data de regulamentação da emenda constitucional

---

<sup>2</sup>Esse prazo coincide com o prazo máximo para contratos de experiência nas relações de trabalho, conforme previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – art. 445, parágrafo único.

em apreço, inclusive nos casos em que, mesmo feita a opção, o enquadramento não tenha sido efetivado.

O **art. 4º** reconhece o vínculo funcional com a União, dos servidores do ex-Território do Amapá, referidos<sup>3</sup> na Portaria nº 4.481, de 19 de dezembro de 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Os **arts. 5º e 6º** determinam que o previsto nos arts. 6º e 7º da EC nº 79, de 2014<sup>4</sup>, também se aplique aos servidores que, em iguais condições, hajam sido admitidos pelos Estados de Rondônia, até 1987, e do Amapá e de Roraima, até outubro de 1993.

O **art. 7º** aplica as disposições da emenda constitucional em exame aos aposentados e pensionistas, civis e militares, vinculados aos respectivos regimes próprios de previdência. Prevê, ainda, a compensação financeira entre os regimes próprios de previdência quando da aposentação ou da inclusão de aposentados e pensionistas em quadro em extinção da União.

O derradeiro dispositivo, o **art. 8º**, apenas estabelece a cláusula de vigência da emenda constitucional em análise.

Em síntese, enxergamos a presente PEC como uma busca pelo equacionamento definitivo do reconhecimento e do enquadramento dos múltiplos vínculos funcionais dos trabalhadores dos Territórios extintos de Roraima e Amapá. Além disso, a PEC também pretende conferir tratamento isonômico entre ativos, inativos e pensionistas que comprovarem a existência de vínculo com os ex-Territórios, na data da transformação em estados.

Por fim, cumpre-nos ressaltar a natureza prospectiva da medida, uma vez que restará vedado o pagamento retroativo, em relação a períodos anteriores à opção pelo quadro federal.

Trata-se, afinal, de uma medida madura e, sobretudo, justa, que atende os princípios constitucionais da Administração Pública (**art. 37, caput**), e que nada tem a ver com favorecimentos desarrazoados aos

---

<sup>3</sup> A Portaria nº 4.481, de 19 de dezembro de 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, refere-se a um conjunto de 1.038 servidores cedidos pela União ao Estado do Amapá, cuja documentação comprobatória do vínculo de parte desses servidores apresentava falhas.

<sup>4</sup> Esses dispositivos (arts. 6º e 7º) da EC nº 79, de 2014, se referem aos servidores que se encontravam em 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; e aos servidores admitidos nas carreiras do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização, de que trata a Lei nº 6.550/1978, cedidos aos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia.

servidores dos ex-Territórios, mas apenas com o reconhecimento de situações fáticas já suficientemente estudadas.

Ante todo o exposto, manifestamos nosso voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 199, de 2016.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputada LAURA CARNEIRO

Relatora

2016-5524