

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 397, DE 2017 – CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS NO ESTADO DO TOCANTINS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 397, DE 2017

Acrescenta o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a convalidação de atos administrativos praticados no Estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.

Autor: SENADO FEDERAL – VICENTINHO ALVES

Relator: DEPUTADO VICENTINHO JÚNIOR

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 397, de 2017, de autoria do ilustre Senador Vicentinho Alves (PEC nº 48, de 2015, no Senado), nos termos do seu art. 1º, acresce o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a fim de convalidar após cinco anos contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé, os atos administrativos praticados no Estado do Tocantins decorrentes de sua instalação, entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994, eivados de qualquer vício jurídico e dos quais decorram efeitos favoráveis para seus destinatários.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a matéria foi considerada admissível, consoante parecer aprovado em reunião deliberativa extraordinária ocorrida em 11/12/2018.

Em 26/11/2019, realizou-se audiência pública com a participação dos seguintes convidados:

- HÉLIO FREITAS DE SOUZA - Auditor fiscal e pioneiro de Tocantins;

- WESLEY MACEDO MENDONÇA - Auditor fiscal e pioneiro de Tocantins;

- SEBASTIÃO BISMARQUE - Advogado e pioneiro de Tocantins;

- ANTONIO CARNEIRO- Advogado e pioneiro de Tocantins.

Os expositores relataram a saga dos “Pioneiros do Tocantins”, que desbravaram a parte norte do até então estado de Goiás, foram aprovados em concursos públicos de provas e títulos, e, após passar por estágio probatório e se tornarem servidores estáveis, foram demitidos por meio de uma portaria, iniciando aí longo processo judicial em busca de justiça.

No âmbito da presente Comissão Especial, foi apresentada apenas uma emenda (Emenda nº 1), acrescentando o parágrafo único ao art. 18-A da ADCT, para dispor que as despesas decorrentes da convalidação dos atos administrativos referidos no caput serão de responsabilidade da União.

É o relatório.

II – VOTO

Compete a esta Comissão Especial proferir parecer sobre o mérito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 397, de 2017, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Conforme já explicitado, a PEC sob exame, de autoria do ilustre Senador Vicentinho Alves, convalida após cinco anos contados da data em que foram praticados, ressalvada comprovada má-fé, os atos administrativos praticados no Estado do Tocantins decorrentes de sua instalação, entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994, atos esses eivados de qualquer vício jurídico e dos quais decorram efeitos favoráveis para seus destinatários.

Segundo entendo, a matéria concretiza os princípios constitucionais voltados à boa administração pública, além de promover a segurança jurídica e a justiça social, razão pela qual deve ser aprovada, senão vejamos.

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, após uma luta emancipacionista secular, foi criado o Estado do Tocantins. De forma ainda mais abrupta do que aconteceu com os ex-territórios federais, que foram transformados em estados-membros, Tocantins teve que se estruturar praticamente do zero, sendo toda a estrutura física e humana dos órgãos públicos construída concomitantemente à criação do próprio Estado.

A conjuntura administrativa precária e incipiente contrastava com a premência na adoção de diversos atos administrativos voltados ao melhoramento das condições sociais da população do Estado recém-criado.

Nesse sentido, não foram poucos os desafios na prestação dos mais variados serviços públicos, na organização do aparato estatal, inclusive a contratação de novos servidores, na emissão das certidões de registro civil, na adoção de atos fazendários, entre tantos outros voltados ao atendimento dos interesses da população em geral.

Os honrosos administradores e servidores públicos que aceitaram o desafio de construir um novo Estado, da fundação até a laje como se diz no popular, o fizeram mediante sacrifício pessoal e de seus familiares, consideradas as severas condições a que foram submetidos esses pioneiros, desde as incertezas da empreitada, à carência de alimentação, hospedagem e atendimento médico, aos poucos recursos materiais ou tecnológicos e às instalações laborais precárias.

Tais agentes públicos não apenas cumpriram com louvor essa missão, como também praticaram os competentes atos administrativos com vistas ao interesse público, o que justifica a proposta de sua convalidação, notadamente aqueles praticados em decorrência da criação do Estado.

Na PEC sob exame, sugere-se que a convalidação dos atos administrativos se dê a partir de 1º de janeiro de 1989, ou seja, após a vigência do texto constitucional, até 31 de dezembro de 1994, que corresponde ao

período de quase cinco anos após a promulgação da Constituição Estadual do Estado do Tocantins.

Com esse desiderato, observa-se que a proposta ora analisada concretiza os princípios constitucionais da segurança jurídica e da boa-fé subjetiva.

O princípio da segurança jurídica ou da boa-fé dos administrados (também denominado de proteção à confiança dos administrados), ao lado da legalidade, representa um dos componentes fundamentais do Estado de Direito, razão pela qual ele pode ser considerado como um princípio implícito do Estado Democrático de Direito, preconizado pelo art. 1º da Carta Magna. A segurança jurídica tem por objetivo proteger situações já definitivamente consolidadas no passado, sob o manto do direito então vigente e devidamente chancelada por atos da administração pública.

Na lição da doutrina pátria, por esse princípio, resguarda-se a confiança e a boa-fé das pessoas na atuação administrativa do Estado e confere-se a estabilidade mínima necessária às relações sociais. Aliás, estabilidade das situações já constituídas, previsibilidade e uniformidade dos comportamentos administrativos são os elementos caracterizadores desse postulado.

Pois bem, tomemos como exemplo dos atos administrativos adotados nos primeiros anos da criação do Tocantins, a serem convalidados pela PEC ora em apreço, a situação dos mais de quinze mil servidores aprovados no certame público levado a efeito no ano de 1990, cuja finalidade era o preenchimento de mais de vinte mil vagas no quadro de pessoal da Administração Direta Estadual.

A situação jurídica desses servidores veio a ser impugnada no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 598, sob a justificativa de que o título de “Pioneiro do Tocantins” concedido aos servidores estaduais não poderia ter sido utilizado como motivo de favorecimento na classificação do aludido concurso.

Como consequência, os atos administrativos praticados por esse imenso contingente de servidores são passíveis de questionamento

judicial, o que coloca em risco autos de infração tributária, certidões de registro civil e tantos outros atos, cuja nulidade tem o condão de acarretar prejuízos incalculáveis ao erário e aos cidadãos tocaninenses.

Em tais situações, o Direito Administrativo atual exige a ponderação, no caso concreto, entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, a fim de se limitar a invalidação de atos administrativos, quando a decretação de sua nulidade causar um mal maior do que a convalidação e a manutenção desses atos.

Entende-se que, salvo nos casos de dolo ou fraude, é possível a convalidação de atos administrativos, em homenagem aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da boa-fé dos administrados.

O próprio Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento que a anulação de atos administrativos após decurso de prazo razoável, excetuados os casos de má-fé do administrado, viola a segurança jurídica, como no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.357 (DJ de 05.11.2004), entre outros.

Ora, a PEC nº 397, de 2017, ressalva as situações de má-fé, as quais não poderão ser objeto de convalidação administrativa. Com a ressalva dessas situações, a convalidação dos atos praticados pelo Estado do Tocantins decorrentes de sua instalação, entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994, concretizará os princípios constitucionais da boa administração pública, tendo em vista o interesse social preponderante na manutenção de tais atos praticados com o objetivo de organizar a Unidade Federada recém-inaugurada e prover o bem-estar e o desenvolvimento social de sua população.

Com relação à Emenda nº 1, apresentada a esta Comissão Especial, ela tem o intuito de transferir para a União a responsabilidade pelas despesas decorrentes da convalidação dos atos administrativos referidos no caput do art. 18-A.

Cabe destacar que essa emenda fere o disposto no inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, que assim dispõe:

“Art. 60.

.....
.
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

.....”

Isso porque não se pode obrigar que um ente federativo (União) responda pelas despesas de outro ente federativo (Estado de Tocantins), sob pena de se ferir o pacto federativo, que se constitui em cláusula pétrea, não podendo ser abolido nem mesmo por meio de emenda à Constituição Federal.

Além disso, a emenda viola o Novo Regime Fiscal, implementado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que adicionou o art. 113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, exigindo que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Portanto, a emenda é inconstitucional e possui inadequação orçamentária e financeira.

Em face do exposto, votamos pela **rejeição** da Emenda nº 1, e no mérito, pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 397, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2020.

Deputado VICENTINHO JÚNIOR