

# COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54-A, DE 1999, QUE ACRESCENTA ARTIGO AO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54-A, DE 1999 (Apenso a Proposta de Emenda à Constituição nº 59-A, de 1999)

Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Autores:** Deputado Celso Giglio e outros

**Relator:** Deputado Átila Lira

### I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 54-A, de 1999, mediante acréscimo de dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pretende que *“o pessoal em exercício, que não tenha sido admitido na forma prevista no art. 37 da Constituição, estável ou não por efeito do art. 19 do ADCT”*, passe a integrar *“quadro temporário em extinção à medida que vagarem os cargos ou empregos respectivos, proibida nova inclusão ou admissão, a qualquer título, assim como o acesso a quadro diverso, ou a outros cargos, funções ou empregos”*.

Extraem-se da justificativa da proposta os seguintes argumentos:

*“Numerosos contingentes de servidores em geral, das mais diferentes categorias e níveis profissionais, ocupantes de cargos ou empregos, ou, mais comumente, contratados*

*temporariamente, mas cujo vínculo, juridicamente, se tornou por tempo indeterminado, ficaram integrando os quadros existentes, ou mesmo à margem destes, desde a promulgação da atual Constituição, trazendo um componente social que não pode ser desconhecido nem simplesmente extirpado pela Administração, uma vez que sua existência também correspondeu a necessidades típicas do Poder Público e é fruto, na quase totalidade, de governos passados, que nunca são alcançados nem responsabilizados por situações dessa natureza.*

*(...)*

*Portanto, a proposta de adotar-se um quadro em extinção e transitório, até que se compatibilizem ou findem as atuais situações ou vínculos do pessoal não concursado, mas em exercício por tempo indeterminado no serviço público, há de ser um mecanismo excepcional e instrumento específico e completamente delimitado aos casos remanescentes, ajustável pois a essas situações de fato e irregulares, nos vários níveis de governo.”*

Apensa à proposição, tramita a Proposta de Emenda à Constituição nº 59-A, de 1999, subscrita pelo Deputado Helenildo Ribeiro e outros, cujo objetivo é suprimir do *caput* do art. 19 do ADCT a exigência de exercício de pelo menos cinco anos continuados à data de promulgação da Constituição de 1988 para o fim de concessão de estabilidade aos servidores de que trata aquele dispositivo.

De acordo com os autores da PEC apensa, o art. 19 do ADCT criou uma injusta dicotomia entre os servidores em exercício em outubro de 1988, diferença essa baseada em critério temporal (o mencionado período mínimo de cinco anos), que consideram arbitrário. Nos termos da justificativa da proposição:

*“Passaram, deste modo, a existir duas categorias de servidores não admitidos na forma regulada pelo art. 37 da Constituição: aqueles protegidos pelo manto da estabilidade, em razão de estarem no serviço público há mais de cinco anos, em 5 de outubro de 1988, e os demais, estigmatizados pela condição de não-estáveis.*

*Decorridos ora quase onze anos, os servidores que integram esse segmento marcado pela incerteza já contam até quinze anos de serviço público. Sua permanência nessa condição instável certamente abona seu desempenho e comprova a necessidade que a Administração tem de sua colaboração”.*

Ademais, ressaltam os autores que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, modificou o instituto da estabilidade, *“permitindo, como regra geral, a demissão em função de limites para gastos com pessoal, excesso de quadro ou insuficiência de desempenho”*, o que reforçaria a alegada inadequação do art. 19 do ADCT.

Foram oferecidas três emendas à PEC nº 54/99 (as duas primeiras contêm acréscimos à proposição, e a terceira a modifica substancialmente), com os seguintes objetivos:

I – a Emenda nº 1 pretende que o pessoal em exercício que se encontre cedido a outro órgão por pelo menos três anos consecutivos possa optar pela “efetivação de sua lotação” no órgão cessionário;

II - a Emenda nº 2 visa incorporar ao quadro temporário de que trata a PEC nº 54/99 *“o pessoal que exercia função correspondente ao cargo em comissão, função ou emprego de confiança, contratado antes de 1988, pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas, e que permaneça em atividade até a promulgação”* da pretendida Emenda Constitucional;

III - A Emenda nº 3 estabelece que *“O pessoal em exercício, há pelo menos dez anos continuados, na data de promulgação desta Emenda Constitucional, que não tenha sido admitido na forma regulada pelo art. 37 da Constituição, por efeito do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como o das empresas públicas ou de economia mista, em processo de extinção, de qualquer regime trabalhista, passa a integrar quadros funcionais de caráter temporário, inclusive em órgão público da Administração Direta, autárquica ou fundacional”.*

As proposições foram arquivadas ao término da última legislatura e, nos termos do art. 105 do Regimento Interno, desarquivadas na presente sessão legislativa.

No âmbito desta Comissão Especial foram realizadas quatro audiências públicas, nos meses de outubro e novembro de 2003, para as quais foram convidadas autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, bem como representantes de associações de órgãos públicos estaduais e municipais e de entidades sindicais de servidores públicos.

Ao final de 2003, a relatoria apresentou parecer com proposta de substitutivo, preliminar, sobre as proposições. Com o objetivo de ampliar a discussão sobre o tema e torná-la mais democrática, a presidência deste colegiado abriu prazo para o oferecimento de sugestões ao referido texto. No início da presente sessão legislativa, chegaram-nos, para exame, sugestões e subsídios provenientes de parlamentares e de entidades sindicais, entre outros.

Foram sugeridas as seguintes alterações ao texto preliminar: extensão da estabilidade a todos os servidores com ingresso até a data de promulgação da Constituição de 1988 e em exercício na data de promulgação da Emenda ora discutida, inclusive os ocupantes de cargos comissionados; acréscimo de dispositivo que reconheça a regularidade dos contratos de trabalho de empregados de empresas estatais admitidos sem concurso público até 4 de junho de 1998, com a criação de um quadro temporário em extinção para sua absorção; aplicação do disposto no art. 19 do ADCT não apenas aos servidores em exercício na data de promulgação da Constituição, mas também àqueles em exercício na data de início de vigência do Regime Jurídico Único nos respectivos Estados; acréscimo de dispositivo que, para o fim de aplicação das novas regras aos servidores em exercício na data de promulgação da pretendida Emenda, resguarde os afastamentos por período de até um ano.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A PEC nº 54/99 tem como destinatário o *“pessoal em exercício, que não tenha sido admitido na forma prevista no art. 37 da Constituição, estável ou não por efeito do art. 19 do ADCT”*. Esses trabalhadores deverão, segundo a proposta, integrar *“quadro temporário em extinção à medida que vagarem os cargos ou empregos respectivos”*.

As expressões destacadas são conceitualmente vagas tanto no que se refere aos tipos de servidores que procuram alcançar quanto à natureza do quadro que passariam a integrar. Dessa forma, impõe-se, de início, buscar o sentido e o alcance dessas expressões para que se possa examinar os efeitos da proposta.

A referência ao pessoal em exercício não admitido na forma prevista no art. 37 parece atingir não só as situações em que o ingresso no serviço público tenha se realizado sem observância de procedimentos previstos naquele dispositivo, tal como a aprovação prévia em concurso público no caso de provimento de cargo efetivo, como também os casos de prestação de serviços terceirizados, contratualmente ou por meio, por exemplo, de ajustes com organismos internacionais, e, ainda, os casos de contratação temporária que, contrariando os comandos do inciso IX do art. 37, tenham se estabelecido por tempo indeterminado (como, aliás, expressamente citado na justificativa da proposição: “*servidores (...) contratados temporariamente, mas cujo vínculo, juridicamente, se tornou por tempo indeterminado, ficaram integrando os quadros existentes, ou mesmo à margem destes, desde a promulgação da atual Constituição*”).

Aceita tal interpretação, ter-se-á, como destinatários da proposta, um universo bastante amplo de trabalhadores, especialmente ao se considerar que a medida alcançaria servidores de todos os níveis de governo.

De imediato, tendo em vista os princípios básicos que orientam a organização e o funcionamento da Administração Pública, não há como respaldar a possibilidade de regularização de situações como a admissão em cargo efetivo, após a Constituição de 1988, sem a aprovação prévia em concurso público. Pelos mesmos motivos, não há que se trazer para os quadros do serviço público, ainda que de caráter temporário, prestadores de serviços terceirizados ou agentes admitidos para o desempenho de funções por tempo determinado, selecionados, no máximo, por meio de processos simplificados, subvertendo desta maneira toda uma sistemática de ingresso calcada no mérito e na igualdade de oportunidades finalmente concebida pela Constituição de 1988, após inúmeras experiências sem êxito do Estado brasileiro em matéria de gestão de recursos humanos.

Quanto à natureza do quadro no qual seria enquadrado esse conjunto de trabalhadores e às garantias dele decorrentes, a proposta não

as explicita, apenas diz que tal quadro será temporário e se extinguirá à medida que vagarem os cargos ou empregos respectivos. De toda forma, é razoável supor que um quadro com esse objetivo deveria oferecer garantia mínima de permanência aos seus integrantes, o que, como já demonstrado, não se coaduna com os princípios que devem nortear a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Ademais, ao determinar a transposição para quadro em extinção, a medida prejudicaria os servidores não concursados beneficiados pelo art. 19 do ADCT, que já foram, nos quinze anos passados da promulgação da atual Constituição, incorporados a quadros ou carreiras específicas, com os direitos e garantias extensivos aos demais integrantes. E, em qualquer caso, os integrantes do pretendido quadro em extinção estariam impedidos de “*acesso a quadro diverso ou a outros cargos, funções ou empregos*”, o que representa uma restrição de direitos inadmissível sob qualquer aspecto.

A proposta apresenta, portanto, inúmeras impropriedades e inconvenientes, que nos conduzem a rejeitá-la integralmente.

No tocante à proposição apensada, entendemos serem pertinentes as razões indicadas pelos respectivos autores.

Com efeito, a Constituição de 1988 estabeleceu um novo arcabouço normativo para ingresso no serviço público, oferecendo solução meritocrática, isonômica e impessoal para o conjunto de entes que compõem a Administração Pública Direta e Indireta.

Entretanto, consoante a justificação que acompanha a PEC nº 59/99, é fato que a regra fixada no art. 19 do ADCT estabeleceu um tratamento diferenciado para os servidores então em exercício, com base em critério temporal que não parecia e não parece hoje se justificar (exigência de permanência mínima de cinco anos, enquanto o “divisor de águas” era exatamente a promulgação da nova Carta), criando, assim, duas categorias de servidores públicos, diferenciadas pela concessão a apenas uma delas de uma garantia fundamental, que é a estabilidade. A categoria não contemplada vive sob uma ameaça permanente, que se renova a cada mudança de governo e, ainda, potencialmente agravada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou profundamente as regras sobre a estabilidade no serviço público.

A essas considerações deve-se acrescentar o fato de que, passados quinze anos da promulgação da atual Carta, está demonstrado que os servidores em atividade àquela época e ainda no exercício de suas funções, são necessários à Administração Pública. Essa constatação corrobora o entendimento sobre a oportunidade e conveniência de se eliminar a exigência temporal presente no *caput* do art. 19 do ADCT.

Não obstante, entendemos que algumas modificações poderão contribuir para o aperfeiçoamento da matéria de que trata a PEC apensada.

É fato que, em decorrência da promulgação da Constituição de 1988, muitos servidores até então celetistas migraram para regime estatutário em razão de determinação legal nesse sentido (citem-se, como exemplo, os servidores de inúmeras universidades e de autarquias, como o Banco Central, entre outras). Nenhuma irregularidade houve nessa transposição, feita sob o amparo constitucional e da legislação infraconstitucional pertinente. Ocorre que, até mesmo por força da imprecisa redação do § 1º do art. 19 do ADCT, subsistem ainda hoje questionamentos sobre a efetivação dos servidores que migraram para o novo regime, novamente colocando a questão da separação dos servidores estatutários em categorias distintas, a exemplo do que se discute na proposição ora comentada.

Para que se extirpem de vez as dúvidas nesse sentido, a relatoria sugere que se inclua dispositivo na PEC com o intuito de tornar efetivos os servidores de que trata o *caput* do art. 19 do ADCT, com a redação que se pretende dar, desde que, na forma da lei, tenham sido ou venham a ser transpostos para regime jurídico estatutário. Note-se que a modificação proposta não impõe a inserção de qualquer servidor em regime estatutário, mas tão-somente declara a efetividade daqueles que tenham sido transpostos segunda a legislação específica, de competência de cada ente federado.

Propõe-se, ademais, a inclusão de dispositivo com o intuito de deixar claro que a extensão da estabilidade, mediante a alteração do *caput* do art. 19, só se aplicará aos servidores que não tenham se desligado do serviço público até a data de promulgação da Emenda, para afastar possíveis dúvidas quanto ao reingresso dos que tenham sido desligados antes daquela data.

Finalmente, com o intuito de evitar qualquer possível discrepância com outros dispositivos constitucionais, a relatoria propõe a revogação do art. 33 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Quanto às emendas oferecidas, uma vez que se vinculam a disposições da PEC nº 54-A/99, seja quanto às normas de ingresso no serviço público, seja em relação à criação de quadro temporário, entendemos rejeitá-las por razões análogas às apresentadas para a proposição principal.

Com relação às sugestões de emendas recebidas ao substitutivo preliminar, entendemos que, apesar de motivadas por boas intenções, algumas das propostas apresentadas afastam-se, no geral, da essência da regra transitória admitida pela Constituição Federal, ao intentar modificar a linha divisória demarcada pela promulgação da nova Carta, que instituiu o concurso público obrigatório na Administração Pública Direta e Indireta a partir de 5 de outubro de 1988.

Da mesma forma, não puderam ser acolhidas as sugestões que visavam estender aos ocupantes de cargos, funções ou empregos de confiança ou em comissão o instituto da estabilidade ou da efetivação, vez que isso contraria frontalmente as características que revestem tais provimentos, de livre nomeação e exoneração, e acarretaria o engessamento indesejado da Administração Pública.

Em face do exposto, o voto é pela rejeição da PEC nº 54-A, de 1999, bem como pela admissibilidade e, no mérito, pela rejeição das emendas que lhe foram oferecidas, e pela aprovação da PEC nº 59-A, de 1999, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2004.

Deputado ÁTILA LIRA  
Relator



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54-A, DE 1999,  
QUE ACRESCENTA ARTIGO AO ATO DAS DISPOSIÇÕES  
CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA  
À CONSTITUIÇÃO Nº 59-A, DE 1999**

Dá nova redação ao art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O *caput* do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

“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 de promulgação da Constituição, que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, II, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

(...)”

Art. 2º Os servidores de que trata o *caput* do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada por esta

Emenda Constitucional, serão considerados efetivos desde que, na forma da lei, tenham sido ou venham a ser transpostos para regime jurídico estatutário.

Art. 3º O disposto no art. 1º só se aplica aos servidores que não tenham se desligado do serviço público até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º Ficam revogados os §§ 1º e 3º do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 33 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em                    de                    de 2004.

Deputado ÁTILA LIRA  
Relator