



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2018, primeiro signatário o Senador Randolfe Rodrigues, que *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, de Roraima ou de Rondônia, inclusive suas prefeituras, durante os dez primeiros anos da criação dessas unidades federadas, estabelece o parâmetro remuneratório para a Polícia Militar dos ex-Territórios Federais e dá outras providências.*

Autor: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 7, de 2018, primeiro signatário o Senador Randolfe Rodrigues, que *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, de Roraima ou de Rondônia, inclusive suas prefeituras, durante os dez primeiros anos da criação*



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

dessas unidades federadas, estabelece o parâmetro remuneratório para a Polícia Militar dos ex-Territórios Federais e dá outras providências.

A PEC nº 7, de 2018, é composta por nove artigos.

O art. 1º propõe ampla reformulação à redação do art. 31 da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, que *modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*. Detalharemos essas alterações mais adiante neste relatório, na parte reservada à análise da admissibilidade e mérito da PEC nº 7, de 2018.

O *caput* do art. 2º atribui à União o dever de regulamentar, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da data de publicação da futura Emenda Constitucional, o disposto no art. 31 da EC nº 19, de 1998, a fim de que se exerça o direito de opção nele previsto. O § 1º do mesmo art. 2º estabelece que, no caso de descumprimento do prazo de que trata o seu *caput*, a pessoa a quem assista o direito de opção fará jus ao pagamento de eventuais acréscimos remuneratórios, desde a data de encerramento desse prazo, caso se confirme o seu enquadramento. O § 2º veda o pagamento, a qualquer título, de acréscimo remuneratório, ressarcimento, auxílio, salário, retribuição ou valor em virtude de ato ou fato anterior à data de enquadramento da pessoa optante, ressalvado o pagamento de que trata o citado § 1º.

O *caput* do art. 3º estatui que o direito à opção, nos termos previstos no art. 31 da EC nº 19, de 1998, deverá ser exercido no prazo de até cento e oitenta dias, contado a partir da data de regulamentação da futura Emenda Constitucional. Seu § 1º convalida todos os direitos que já tenham sido exercidos até a data da regulamentação da futura Emenda Constitucional, inclusive nos casos em que, feita a opção, o enquadramento ainda não tenha sido efetivado, aplicando-se-lhes, para todos os fins, inclusive o de enquadramento, a legislação vigente à época em que houver sido feita a opção ou, sendo mais benéficas ou favoráveis ao optante, as normas previstas na futura Emenda Constitucional e em seu regulamento. O § 2º do mesmo art. 3º dispõe que entre a data de promulgação da Emenda Constitucional e a de publicação de seu regulamento, o exercício do direito de opção será feito com base nas disposições contidas na EC nº 60, de 11 de novembro de 2009, na EC nº 79, de 27 de maio de 2014, e na EC nº 98, de 6 de



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

dezembro de 2017, e em suas normas regulamentares, sem prejuízo do disposto no já mencionado § 1º.

O art. 4º reconhece o vínculo funcional com a União dos servidores do ex-Território do Amapá a que se refere a Portaria nº 4.481, de 19 de dezembro de 1995, do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 1995, convalidando-se os atos de gestão, de admissão, aposentadoria, pensão, progressão, movimentação e redistribuição relativos a esses servidores.

O art. 5º preceitua que o disposto no art. 7º da EC nº 79, de 2014, aplica-se aos servidores que, em iguais condições, hajam sido admitidos pelos Estados de Rondônia até dezembro de 1991, e do Amapá e de Roraima até outubro de 1998.

O art. 6º da PEC prevê que o disposto no art. 6º da EC nº 79, de 2014, aplica-se aos servidores que, admitidos e lotados pelas Secretarias de Segurança Pública dos Estados de Rondônia até dezembro de 1991, e do Amapá e de Roraima até outubro de 1998, exerciam função policial.

O art. 7º dispõe que os soldos, adicionais, benefícios, indenizações, vantagens e direitos remuneratórios concedidos aos policiais e bombeiros militares dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia, e aos policiais e bombeiros militares contratados no período a que se refere as alíneas *a* e *b* do item III do art. 31 da EC nº 19, de 1998, com a redação dada pelo art. 1º da PEC, que hajam sido incorporados a Quadro em Extinção da União, não poderão ser inferiores aos soldos, adicionais, benefícios, indenizações, vantagens e direitos remuneratórios pagos aos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, consideradas quaisquer espécies, mesmo que concedidas em caráter privativo, exclusivo ou com denominação diversa.

O art. 8º estabelece que as disposições da Emenda Constitucional que decorram da eventual aprovação da PEC em exame aplicam-se aos aposentados e pensionistas, civis e militares, vinculados aos respectivos regimes próprios de previdência, vedado o pagamento, a qualquer título, de valores referentes a períodos anteriores à sua publicação. Seu parágrafo único prevê compensação financeira entre os regimes próprios de previdência por ocasião da aposentação



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

ou da inclusão de aposentados e pensionistas em quadro em extinção da União, observado o disposto no § 9º do art. 201 da Constituição Federal (CF).

Por fim, o art. 9º veicula a cláusula de vigência imediata da Emenda Constitucional que decorra da aprovação da PEC, a contar da data de sua publicação.

Em necessária síntese do que foi aduzido na justificação da proposição, pode-se afirmar que os autores pretendem *unificar os critérios de incorporação de servidores aos quadros em extinção da União, para afastar em definitivo qualquer tratamento desigual entre os servidores públicos dos ex-Territórios e os demais servidores dos órgãos e entidades públicas da União*.

Os autores sustentam que a PEC nº 7, de 2018, contém dispositivos destinados a regularizar por definitivo as pendências relacionadas aos servidores oriundos dos ex-Territórios do Amapá, de Rondônia e de Roraima, para os quais propõem a unificação derradeira de normas e critérios de incorporação em Quadro em Extinção da União. Ressaltam, por fim, que a aplicação dos dispositivos a que se refere a PEC só gerará efeitos financeiros a partir de sua publicação, vedando-se o pagamento em caráter retroativo de ressarcimentos, remunerações ou indenizações de qualquer espécie.

A matéria foi lida no Plenário do Senado Federal em 16 de maio de 2018, mas teve sua tramitação suspensa enquanto perdurou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, estabelecida pelo Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 10, de 20 de fevereiro de 2018, em face do que estabelece o art. 60, § 1º, da CF.

Em 21 de dezembro de 2018, decidiu-se pela continuidade da tramitação da PEC nº 7, de 2018, conforme o que estabelecem os incisos II e III do art. 332 do RISF.

Em 7 de fevereiro de 2019, já tendo encerrado a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, e no Estado de Roraima, prevista no Decreto nº 9.602, de 8 de dezembro de 2018, a matéria foi encaminhada à CCJ.



SF/20092.06373-99



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

II – ANÁLISE

Compete à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à admissibilidade e ao mérito da proposição.

No que concerne à admissibilidade da PEC nº 7, de 2018, cumpre salientar que a proposição observa o número mínimo de subscritores de que trata o inciso I do art. 60 da CF.

Não incidem, no caso sob análise, as limitações circunstanciais que obstam o emendamento do texto constitucional previstas no § 1º do art. 60, visto que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Da mesma forma, a matéria constante da PEC nº 7, de 2018, não foi objeto de outra proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa, não incidindo, pois, a vedação do § 5º do art. 60 da CF.

Importa, neste momento, aferir, no âmbito do juízo de admissibilidade, se a PEC nº 7, de 2018, afronta alguma das cláusulas imodificáveis previstas nos quatro incisos do § 4º do art. 60 da CF.

Em face da natureza e da complexidade da matéria, percebemos profundo imbricamento entre a aferição de sua admissibilidade e a análise do mérito, razão pela qual promoveremos ambas as análises em conjunto.

A CF de 1988 tratou da questão da transformação dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima em Estados no art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), *in verbis*:

Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

.....
§ 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.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Percebe-se, pois, que a própria Constituição de 1988 (art. 14, *caput*, do ADCT) promoveu a transformação dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima em Estados. Os parâmetros para essa transformação foram indicados no § 2º do art. 14 do mesmo Ato, vale dizer, *as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia*, respeitado o disposto na Constituição e no ADCT.

Assim, o respeito aos parâmetros constitucionais indicados relativamente à criação dos Estados de Roraima e do Amapá está necessariamente ligado à observância das normas e critérios seguidos quando da criação do Estado de Rondônia.

O Estado de Rondônia foi criado pela Lei Complementar (LC) nº 41, de 22 de dezembro de 1981. As regras sobre pessoal foram estabelecidas no Capítulo IV, “Do Pessoal”, da citada Lei Complementar.

Destacava-se, entre as regras previstas, a diretriz principal que consistia no aproveitamento pelo novo Estado, como seus servidores, observadas as condições estabelecidas, dos servidores públicos federais que estavam em exercício no ex-Território de Rondônia. Os que não fossem enquadrados como servidores do Estado integrariam quadros ou tabelas em extinção da União (arts. 18, 19 e 20 da LC nº 41, de 1981).

Tratava-se de providência absolutamente razoável que visava a assegurar o funcionamento da estrutura administrativa existente e a continuidade da prestação dos serviços públicos. O aproveitamento do pessoal não consistia, em tese, burla à moralidade pública nem à regra que tratava – ainda sob a égide da EC nº 1, de 17 de outubro de 1969 (art. 97, § 1º) – da necessidade de realização de concurso público para o primeiro provimento de cargos públicos.

Merece realce, ainda, que o art. 36 da LC nº 41, de 1981, atribuiu à União a responsabilidade pelo pagamento das despesas, até o exercício de 1991, inclusive, com os servidores de que tratavam o parágrafo único do art. 18 (servidores públicos absorvidos pelo Estado) e os arts. 22 (policiais militares) e 29 (servidores que integravam tabelas especiais) dessa Lei.

Concordamos com os autores da PEC nº 7, de 2018, quando alegam, na justificção da proposição, que:



SF/20092.06373-99

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

As garantias legais e constitucionais se traduzem, de forma prática, na aplicação de estatutos, normas, direitos, vantagens e deveres funcionais e previdenciários, para os servidores do quadro em extinção dos ex-Territórios, em iguais condições com os direitos, vantagens e benefícios concedidos aos demais servidores públicos 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 Federal em Estado.

É importante consignar, antes que se avance na análise da matéria, que o art. 15 do ADCT extinguiu o Território de Fernando de Noronha e fez incorporar sua área ao Estado de Pernambuco. Atualmente, não há Territórios em nosso país.

A questão central a ser enfrentada neste relatório são os efeitos sobre o pessoal gerados pela transformação de Territórios Federais em Estados dotados de autonomia político-administrativa.

É fundamental saber, então, quais eram os servidores da União que atuavam nos Territórios do Amapá e de Roraima e que, pela transformação efetivada pelo art. 14 do ADCT da CF de 1988, passaram a ser servidores dos novos Estados criados, com todos os reflexos sobre a responsabilidade pelo pagamento de direitos e vantagens funcionais, assim como identificar quais eram aqueles servidores que continuaram a integrar os quadros de pessoal da União.

Nessa análise, defrontamo-nos com duas grandes ordens de questão: i) quais servidores estavam em exercício nos Territórios do Amapá e de Roraima e, portanto, integravam os quadros de pessoal da União; ii) se o provimento dos cargos respectivos se deu com observância das balizas constitucionais e legais da época.

Quanto a esse último tópico, é importante lembrar que à época da EC nº 1, de 1969, a forma de admissão de servidores públicos era bastante flexível. Havia a previsão de concurso público para o primeiro provimento de cargos, ressalvadas as exceções feitas em lei (art. 97, § 1º). Havia, ainda, a possibilidade de admissão de servidores em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada, com regime jurídico estabelecido em lei especial, as chamadas “tabelas especiais” (art. 106).



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

A questão do aproveitamento dos servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima voltaria a ser tratada pelo art. 31 da EC nº 19, de 1998, que *modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*.

Eis a redação original do dispositivo – art. 31 da EC nº 19, de 1998 – que é objeto da alteração proposta pela PEC nº 7, de 2018:

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; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

Observa-se que, pela redação original do dispositivo, cinco grupos de agentes públicos poderiam constituir quadro em extinção da administração federal, com direitos e vantagens custeados pela União:

- a) os servidores públicos federais da administração direta e indireta;
- b) os servidores municipais;
- c) os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima;
- d) os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União;
- e) os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Os agentes públicos que constam dos itens “a”, “b” e “c” acima, teriam, ainda, que comprovar que se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados, vale dizer, em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição de 1988 (art. 14, *caput*, do ADCT, CF de 1988).

Prosseguindo na análise da evolução constitucional do tema, aduzimos que o art. 1º da EC nº 38, de 12 de junho de 2002, acrescentou o art. 89 ao ADCT, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos quadros da União.

A EC nº 38, de 2002, explicitou, de forma expressa, dois grupos de agentes públicos que deveriam constituir quadro em extinção da administração federal:

- a) integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia, que comprovadamente se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviços àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado;
- b) Policiais Militares admitidos por força de lei federal, custeados pela União.

O parágrafo único do art. 89 do ADCT estabelecia que os servidores da carreira policial militar, a despeito de integrarem quadro em extinção da administração federal, continuariam prestando serviços ao Estado de Rondônia na condição de cedidos.

Atribuía-se, assim, à União, de forma permanente, e não mais por um período de dez anos (de 1981 a 1991), como era estabelecido pela LC nº 41, de 1981, a responsabilidade pelo custeio do pagamento dos policiais militares de Rondônia (art. 22 c/c art. 36 da LC nº 41, de 1981).

Registre-se, ainda, que a EC nº 60, de 2009, promoveu alterações na redação do art. 89 do ADCT, para atribuir à União, além do custeio permanente das despesas com os policiais militares de Rondônia, a responsabilidade pelo custeio permanente das despesas com os servidores municipais do ex-Território de Rondônia, bem como com as despesas dos servidores e os policiais militares



SF/20092.06373-99

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

alcançados pelo disposto no art. 36 da LC nº 41, de 1981, e aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987.

Com a nova redação conferida pela EC nº 60, de 2009, ao art. 89 do ADCT, eram esses os grupos de agentes públicos que passaram a constituir, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e as vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias:

- a) os integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado;
- b) os servidores municipais do ex-Território Federal de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado;
- c) os servidores alcançados pelo disposto no art. 36 da LC nº 41, de 1981 – que estabelecia que *as despesas, até o exercício de 1991, inclusive, com os servidores de que tratam o parágrafo único do art. 18 e os arts. 22 e 29 desta Lei, serão de responsabilidade da União*;
- d) os policiais militares alcançados pelo disposto no art. 36 da LC nº 41, de 1981;
- e) aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987.

Temos, então, como síntese, que os parâmetros aplicados ao tratamento com os servidores públicos civis e militares em Rondônia inicialmente previstos na LC nº 41, de 1981, foram significativamente ampliados, por duas vezes, com o acréscimo do art. 89 ao ADCT pela EC nº 38, de 2002, e, posteriormente, com sua alteração pela EC nº 60, de 2009.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Esse resgate da evolução jurídico-constitucional do tratamento conferido ao Estado de Rondônia é fundamental ao caso ora analisado visto que é o paradigma para o tratamento da questão do pessoal nos casos da transformação em Estado dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima.

Lembramos, para retomar a análise da PEC nº 7, de 2018, que as situações dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima foram tratadas, originalmente: *i)* pelo art. 14, § 2º, do ADCT – que mandava aplicar, como parâmetros, as regras da LC nº 41, de 1981, acrescidas posteriormente pelas regras da EC nº 38, de 2002, e da EC nº 60, de 2009 –; e *ii)* pelo art. 31 da EC nº 19, de 1998.

Registramos que a redação do art. 31 da EC nº 19, de 1998, foi alterada por duas Emendas Constitucionais posteriores: a EC nº 79, de 2014, que *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 Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências*; e a EC nº 98, de 2017, que *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*.

A redação do *caput* do art. 31 da EC nº 19, de 1998, dada pela EC nº 79, de 2014, é idêntica à redação original quando prevê o enquadramento dos 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.

Há, todavia, uma distinção essencial: prevê que a integração em quadro em extinção da administração federal ocorrerá mediante opção e não de forma automática como prevê o texto original do art. 31 da EC nº 19, de 1998.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Além da alteração já indicada, a EC nº 79, de 2014, promoveu, as seguintes modificações no art. 31 da EC nº 19, de 1998:

- a) pela redação original do *caput* do art. 31, os policiais militares que tivessem sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União, seriam enquadrados, enquanto pela EC nº 79, de 2014, os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelos governos dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados em outubro de 1993, ou seja, num período de 5 (cinco) anos após a criação dos Estados, poderiam integrar esse quadro;
- b) no § 1º do art. 31, a EC nº 79, de 2014, estabeleceu que o enquadramento referido no *caput* para os servidores ou para os policiais militares admitidos regularmente entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993, deveria se dar no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente;
- c) no § 2º do art. 31, que equivalia ao § 1º do art. 31 em sua redação original, previu-se o direito a promoções dos enquadrados;
- d) no § 3º do art. 31 que equivalia ao § 2º do art. 31 em sua redação original e tratava dos servidores cedidos aos Estados ou Municípios, fez-se a previsão de que esses servidores continuariam cedidos até que fossem aproveitados em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional. A EC nº 79, de 2014, tornou expressa a possibilidade de aproveitamento por entidade autárquica ou fundacional.

Podemos destacar as seguintes alterações promovidas pela EC nº 98, de 2017, que modificou a redação do art. 31 da EC nº 19, de 1998, a qual, como visto, já havia sofrido mudanças, por força da EC nº 79, de 2014:

- a) há profundas alterações no *caput* do art. 31, que apontam para a flexibilização das regras. Em primeiro lugar, em vez de servidor é criada a figura da *pessoa que revestiu a condição de servidor*. Acrescenta-se ao rol dos enquadráveis a *pessoa que revestiu a*



SF/20092.06373-99

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

condição de integrante da carreira de policial civil. Prevê-se que o exercício dessa pessoa possa ter ocorrido em prefeituras localizadas nos ex-Territórios, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de policial civil admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas;

- b) no § 1º do art. 31, menciona-se a *pessoa que revestiu a condição de servidor e acrescenta-se ao rol dos enquadráveis a pessoa que revestiu a condição de integrante da carreira de policial civil*;
- c) mantém a redação conferida ao § 2º do art. 31 pela EC nº 79, de 2014; no § 3º do art. 31, faz-se alusão às pessoas a que se referem o artigo; há a previsão de prestação de serviços alternativamente aos Estados ou a seus Municípios, na condição de servidores cedidos, sem ônus para o cessionário, podendo os Estados, por conta e delegação da União, adotar os procedimentos necessários à cessão de servidores a seus Municípios;
- d) no § 4º do art. 31 há toda uma detalhada especificação dos meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual;
- e) o § 5º estabelece que, além da demonstração contida no § 4º, o enquadramento referido no *caput* do artigo 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;



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

- f) o § 6º, por fim, dispõe que as pessoas farão jus à percepção de todas as gratificações e dos demais valores que componham a estrutura remuneratória dos cargos em que tenham sido enquadradas, vedando-se reduzi-los ou suprimi-los por motivo de cessão ao Estado ou a seu Município.

Essa abordagem evolutiva do ordenamento constitucional nos permite constatar uma perspectiva incremental no elenco dos beneficiários do enquadramento proposto pelo art. 31 da EC nº 19, de 1998.

Em outras palavras, a análise histórica mostra que o número e as categorias de beneficiários aumentaram de forma significativa pelas sucessivas intervenções do legislador constituinte derivado. Destaque-se, nesse sentido, a grande ampliação promovida pela EC nº 98, de 2017.

Registramos, por oportuno, que foi publicada a Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, que resultou da conversão da Medida Provisória nº 817, de 4 de janeiro de 2018, e *disciplina o disposto nas Emendas Constitucionais nºs 60, de 11 de novembro de 2009, 79, de 27 de maio de 2014, e 98, de 6 de dezembro de 2017; dispõe sobre as tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados dos ex-Territórios Federais, integrantes do quadro em extinção de que trata o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998; e dá outras providências*. Foi publicado, também, o Decreto nº 9.324, de 2 de abril de 2018, que a regulamentava.

Ocorre que essa ampliação da abrangência subjetiva promovida pela EC nº 98, de 2017 – quanto à redação do art. 31 da EC nº 19, de 1998, não alcançou o ex-Território e atual Estado de Rondônia.

A PEC nº 7, de 2018, além de ampliar a abrangência subjetiva quanto aos ex-Territórios do Amapá e de Roraima, inclui o ex-Território de Rondônia, unificando, assim o tratamento conferido aos três ex-Territórios, com uma abrangência subjetiva bastante significativa.

Passamos, neste momento, a comparar a redação atual do art. 31 da EC nº 19, de 1998 – dada pela EC nº 98, de 2017 –, com o texto da PEC nº 7, de 2018.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

O art. 1º da PEC nº 7, de 2018, concentra as inovações constitucionais essenciais a serem analisadas.

As alterações propostas objetivam conferir tratamento unificado às questões de pessoal dos agentes públicos dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia, para possibilitar que esses agentes integrem quadro em extinção da administração pública federal e, ao fim, tenham suas remunerações e proventos pagos, de forma permanente, pela União e não pelos Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia.

Em síntese, percebemos que a PEC nº 7, de 2018, amplia, ainda mais, o espectro de beneficiários, vale dizer, de pessoas que podem integrar quadro em extinção da administração pública federal, em face da atual redação do art. 31 da EC nº 19, de 1998.

Além disso, a proposição pretende consolidar, no texto do mencionado dispositivo, as situações dos atuais Estados do Amapá, de Roraima e de Rondônia.

Passamos a indicar, com maior detalhe, os principais aspectos do art. 1º da PEC nº 7, de 2018.

Sobre o *caput* do art. 31 e seu inciso I deve-se destacar que a única inovação é a inclusão, no regramento proposto, do atual Estado de Rondônia.

A PEC, como faz a redação em vigor do art. 31 da EC nº 19, de 1998, admite que pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia e que, comprovadamente, encontrava-se no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estados, possa integrar quadro em extinção da administração pública federal.

A regra prevista no inciso II do *caput* do art. 31 também se vale da expressão pessoa que revista a condição para identificar as pessoas alcançáveis pela regra. Prevê que, no caso de Rondônia, todos os servidores admitidos no período de dez anos a contar da data de sua criação – de 1981 a 1991 – podem



SF/20092.06373-99

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

integrar quadro em extinção da administração pública federal e, no caso de Roraima e do Amapá, entre 1988 e 1998.

A regra proposta agora pela PEC nº 7, de 2018, pretende que a União assumira, de forma permanente, as despesas não somente com os servidores que trabalhavam no ex-Território até a data da criação, mas também com o pessoal contratado nos dez anos seguintes à transformação do Território em Estado.

O inciso III que o art. 1º da PEC nº 7, de 2018, pretende acrescentar ao *caput* do art. 31 da EC nº 19, de 1998, amplia a abrangência subjetiva da regra daqueles que podem integrar quadro em extinção da administração pública federal. Propõe a inclusão da pessoa que comprove ter revestido a condição de profissional, empregado, trabalhador, prestador de serviço, e tenha atuado ou desenvolvido atividade direta ou indireta, mesmo que por interveniência de cooperativa, tendo como tomador do serviço órgão ou entidade pública do ex-Território, do Estado ou de Prefeituras nele localizada.

A proposição, como a atual redação do art. 31, prevê a possibilidade de enquadramento para quem tenha mantido, nos períodos indicados, relação ou vínculo, de caráter efetivo ou não, com a administração pública dos ex-Territórios, dos estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista, inclusive as extintas, que haja sido constituída pelos ex-Territórios, e acrescenta, pelos Estados ou pelos seus municípios, para atuar em seus âmbitos.

A redação permite não apenas que as pessoas indicadas e que trabalhavam à época da criação dos Estados sejam abrangidas como também aquelas contratadas posteriormente (nos dez anos seguintes). Permite que qualquer relação ou vínculo, ainda que precários, ainda que indiretos, ainda que intermediados, deem ensejo ao enquadramento. Admite, outrossim, o enquadramento daqueles que tiveram vínculos, inclusive precários, com empresas públicas e sociedades de economia mista, mesmo que essas estatais tenham sido extintas.

O § 1º proposto ao art. 31 da EC nº 19, de 1998, prevê a extensão das regras anteriores e o enquadramento, às expensas da União, a qualquer um que tenha mantido relação ainda que precária, com órgãos públicos do Poder



SF/20092.06373-99

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Judiciário, do Ministério Público e do Poder Legislativo, incluídos os Tribunais de Contas, dos estados do Amapá, de Roraima de Rondônia e de seus Municípios.

O § 2º não traz inovações ao regramento já existente. Apenas consignamos que, em face da flexibilização proposta pela PEC, é mantida a possibilidade de enquadramento em cargo ou emprego equivalente.

O § 3º do art. 31 da EC nº 19, de 1998, proposto pela PEC nº 7, de 2018, prevê que as pessoas enquadradas com base nos incisos do *caput* do art. 31 prestarão serviços aos respectivos Estados ou a seus Municípios, na condição de servidores ou empregados cedidos, sem ônus para o cessionário.

O § 4º detalha as espécies de meios probatórios que serão admitidos para comprovar as amplas relações previstas nos incisos do *caput*, além de todas as outras admitidas no direito pátrio.

O § 5º mantém a previsão do prazo mínimo de 90 dias de relação ou vínculo para que a pessoa mencionada nos incisos do *caput* do art. 31 possa integrar quadro em extinção da administração pública federal. Ademais, sua redação reforça que será contemplada a comprovação de vínculo de qualquer natureza.

Por fim, o § 6º visa a assegurar a percepção plena de todas as gratificações e dos demais valores que componham a estrutura remuneratória ou salarial dos cargos e, acrescenta, empregos em que tenham sido enquadradas, impedindo sua redução ou supressão nos casos de cessão a Estado ou a Município.

É importante que se enfatize o que foi relatado até aqui.

As alterações propostas pela PEC nº 7, de 2018, objetivam conferir tratamento unificado às questões de pessoal dos agentes públicos dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia – e, para tanto, o art. 1º da PEC nº 7, de 2018, faz expressa menção ao caso do ex-Território de Rondônia –, para possibilitar que esses agentes integrem quadro em extinção da administração pública federal.

A PEC nº 7, de 2018, amplia o espectro de beneficiários, vale dizer, de pessoas que podem integrar quadro em extinção da administração pública



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

federal, em face da atual redação do art. 31 da EC nº 19, de 1998. Essa ampliação se dá, basicamente, de duas formas.

A primeira forma consiste na ampliação, para algumas pessoas, do prazo de verificação do vínculo com os ex-Territórios. Pela redação atual do art. 31 da EC nº 19, de 1998, essa verificação ocorre num período de cinco anos, contado da data de suas transformações em Estados (aplica-se aos Estados de Amapá e Roraima, no prazo de 1988 a 1993).

Pela proposta contida na PEC nº 7, de 2019, o prazo de verificação para alguns grupos de pessoas (que revestiram a condição de servidor público ou de policial, civil ou militar) passa a ser de dez anos – até 1998, para o Amapá e Roraima, e até 1991, para Rondônia –, contado da data de transformação do ex-Território em estado.

A segunda forma de ampliação do espectro de beneficiários dá-se com a admissão da existência de outros vínculos além dos vínculos funcionais, estatutários, empregatícios ou de trabalho, nos termos do art. 31 da EC nº 19, de 1998, hoje em vigor.

Pela redação proposta pela PEC nº 7, de 2018, passariam a ser admitidos outros vínculos, muito mais elásticos, frágeis, de difícil comprovação, casuísticos (como, por exemplo, *prestador de serviço ou trabalhador que tenha atuado ou desenvolvido atividade direta ou indireta, tendo como tomador do serviço órgãos ou entidades públicas*), circunstância que parece mitigar os princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Entendemos que a inclusão desses outros vínculos configura fissura jurídico-constitucional que pode prejudicar o grande esforço de sistematização proposto pela PEC nº 7, de 2018.

Nesse sentido, visando minimizar riscos de eventuais impugnações futuras, apresentaremos três emendas que conferem nova redação aos seguintes dispositivos do art. 31 da EC nº 19, de 1998, nos termos propostos pelo art. 1º da PEC nº 7, de 2018: *i)* inciso III; *ii)* inciso I do § 4º; *iii)* § 5º.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Os demais artigos da PEC nº 7, de 2018 (arts. 2º a 8º, sem contar o art. 9º que veicula a cláusula de vigência), descritos na parte inicial deste relatório, são acessórios às mudanças normativas propostas por seu art. 1º.

Há, todavia, algumas regras autônomas neles previstas que podem suscitar impugnações de ordem constitucional.

Apresentaremos emenda para suprimir o § 1º do art. 2º da PEC nº 7, de 2018, e a expressão “ressalvado o pagamento de que trata o § 1º deste artigo”, contida na parte final do § 2º do art. 2º.

Com essa providência, pretendemos eliminar a possibilidade de “enquadramento por decurso de prazo” pelo fato de a União não ter regulamentado a matéria no prazo concedido pelo *caput* do art. 2º da PEC nº 7, de 2018, o que, a nosso ver, mitiga o princípio da independência e harmonia dos Poderes estatuído no art. 2º da CF e o princípio da moralidade administrativa previsto no *caput* do art. 37 da CF.

Sugerimos, também, em observância ao princípio da moralidade pública previsto no *caput* do art. 37 da CF, emenda para suprimir o § 1º do art. 3º da PEC nº 7, de 2018, que *convalida todos os direitos que já tenham sido exercidos até a data da regulamentação da Emenda Constitucional que resultar da aprovação da PEC nº 7, de 2018, inclusive nos casos em que, feita a opção, o enquadramento ainda não tenha sido efetivado*, e a expressão “sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo” contida na parte final do § 2º do art. 3º da PEC nº 7, de 2018.

Sugerimos, por fim, ajuste de redação ao art. 7º da PEC nº 7, de 2018, mediante a substituição da expressão “item III” pela expressão “inciso III”.

Afirmamos, ademais, que a proposição é compatível materialmente com a Constituição Federal na medida em que assegura – em respeito ao princípio isonômico previsto no *caput* do art. 5º da CF – a todos aqueles que mantiveram vínculos funcionais com a administração pública, direta e indireta, federal, dos ex-Territórios do Amapá, de Rondônia ou de Roraima, dos Estados em que se transformaram, dos respectivos municípios, abrangendo todos os Poderes e órgãos autônomos, o igual direito de opção para integrar quadro em extinção da administração pública federal.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

A PEC observa, também, o princípio da segurança jurídica, princípio implícito que decorre do próprio conceito de Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º da CF, porque busca solucionar, de uma vez por todas, as pendências funcionais que vêm assombrando as pessoas que mantiveram vínculos funcionais com os ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia e que, ainda hoje, passados mais de 30 anos da publicação da Constituição de 1988, não tiveram seus direitos reconhecidos pelo Estado brasileiro.

Assim, ressalvados os pontos destacados e que serão objeto de intervenções pontuais para ajuste mediante a apresentação de emendas, entendemos que a PEC nº 7, de 2018, deve ser admitida.

No mérito, reconhecemos o esforço dos autores da proposição ao tratar de tema tão complexo, visando a promover justiça e a eliminar pendências históricas referentes ao enquadramento dos servidores dos ex-Territórios, razões que nos impõem o posicionamento pela aprovação da PEC nº 7, de 2018.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela admissibilidade e, no mérito, pela aprovação da PEC nº 7, de 2018, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao inciso III do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, nos termos propostos pelo art. 1º da PEC nº 7, de 2018, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

‘Art. 31.....

.....

III – a pessoa que comprove ter mantido, nos períodos abaixo discriminados, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

mista, inclusive as extintas, que tenha sido constituída pelos ex-Territórios, pelos Estados ou pelos seus municípios, para atuar em seus âmbitos:

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao inciso I do § 4º do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, nos termos propostos pelo art. 1º da PEC nº 7, de 2018, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

‘Art. 31.....

.....

§ 4º.....

I – o contrato, o convênio, o ajuste ou o ato administrativo por meio do qual a pessoa tenha revestido a condição de profissional, empregado, servidor público, prestador de serviço ou trabalhador e tenha atuado ou desenvolvido atividade laboral diretamente com o ex-Território, o Estado ou a prefeitura neles localizada, inclusive mediante a interveniência de cooperativa;

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao § 5º do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, nos termos propostos pelo art. 1º da PEC nº 7, de 2018, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

‘Art. 31.....

.....

§ 5º Além dos meios probatórios de que trata o § 4º, o enquadramento referido nos incisos de I a III, do *caput*, dependerá de a pessoa ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício,



SF/20092.06373-99



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

estatutário ou de trabalho com o ex-Território ou o Estado que o tenha
sucedido por, pelo menos, noventa dias.

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o § 1º e a expressão “ressalvado o pagamento de que trata
o § 1º deste artigo”, contida na parte final do § 2º, ambos do art. 2º da PEC nº 7,
de 2018.

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o § 1º e a expressão “sem prejuízo do disposto no § 1º
deste artigo” contida na parte final do § 2º, ambos do art. 3º da PEC nº 7, de 2018.

EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se a expressão “item III” contida no art. 7º da PEC nº 7, de
2018, pela expressão “inciso III”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20092.06373-99