



ASPECTOS SOBRE A REGULAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE POLICIAIS MILITARES DOS EX- TERRITÓRIOS FEDERAIS

Sérgio Fernandes Senna Pires
Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional

ESTUDO

MAIO/2008



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
BREVE HISTÓRICO DA TRANSFORMAÇÃO DOS EX-TERRITÓRIOS EM ESTADOS.....	3
HISTÓRICO DA VINCULAÇÃO FUNCIONAL DOS POLICIAIS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS DO AMAPÁ, RONDÔNIA, E RORAIMA	4
OS ATUAIS DIREITOS DOS POLICIAIS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS	5
CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO E EX-TERRITÓRIOS DO AMAPÁ, RONDÔNIA, E RORAIMA	7
CONCLUSÕES	8

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ASPECTOS SOBRE A REGULAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE POLICIAIS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS

Sérgio Fernandes Senna Pires

INTRODUÇÃO

A situação funcional dos servidores dos ex-Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima, ao longo do tempo, foi tratada de forma diversa na legislação e vem sendo objeto de grande polêmica e prejuízos aos servidores desses entes federados. Seja através da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, que elevou Rondônia à condição de Estado ou da Constituição Federal de 1988, que fez o mesmo com Amapá e Roraima, muitas questões ficaram sem a devida disposição legal no momento oportuno.

Uma questão advinda da transformação dos Territórios em Estados foi o vácuo legislativo no que diz respeito à situação funcional dos servidores federais e policiais militares que se encontravam em serviço àquela época, restando um quadro duvidoso, que gerou demandas judiciais e administrativas.

A promulgação das Emendas Constitucionais nº 19, de 1998 e nº 38, de 2002 minoraram as questões. No entanto, observa-se que o assunto vem sendo tratado de forma fragmentada, conforme a capacidade de articulação dos diferentes segmentos profissionais ao invés da elaboração de propostas definitivas para a situação funcional dos servidores federais cedidos aos Estados do Amapá, Rondônia e Roraima, seus inativos e pensionistas. Nesse contexto se insere a celebração de convênios, objeto desse estudo, o que será tratado mais adiante.

BREVE HISTÓRICO DA TRANSFORMAÇÃO DOS EX-TERRITÓRIOS EM ESTADOS

Amapá – Sua área geográfica foi fruto da resolução de questões de limites de fronteiras com a Guiana Francesa. As desavenças começaram em 1897, quando franceses passaram a fazer incursões freqüentes no território brasileiro e terminaram em 1900, ao tempo em que Brasil e França concordaram em submeter a questão à arbitragem internacional.

Em 1º de maio de 1900 a Comissão de Arbitragem concedeu a posse do território disputado ao Brasil, que foi incorporado ao Estado do Pará com o nome de Araguari. Durante a Segunda Guerra Mundial, visando a fatores estratégicos e ao desenvolvimento econômico, a região foi desmembrada do estado do Pará pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, constituindo o Território Federal do Amapá. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a 5 de outubro, o Amapá foi elevado à categoria de Estado.

Rondônia - Durante a Segunda Guerra Mundial, o Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943 criou o Território Federal do Guaporé, com partes desmembradas dos Estados do Amazonas e do Mato Grosso. A Lei nº 2.731, de 17 de fevereiro de 1956, alterou a denominação da região, que passou a ser o Território Federal de Rondônia, em homenagem ao Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon (1865-1958). A descoberta de jazidas de cassiterita e a abertura de rodovias estimularam a sua economia e o seu povoamento, passando este Território à condição de Estado a partir de 1982.

Roraima - A região foi desmembrada do Estado do Amazonas pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, que criou o Território Federal do Rio Branco, mais tarde denominado como Território Federal de Roraima (1962), elevado a Estado pela Constituição Federal de 1988.

HISTÓRICO DA VINCULAÇÃO FUNCIONAL DOS POLICIAIS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS DO AMAPÁ, RONDÔNIA, E RORAIMA

O Estado de Rondônia foi criado pela Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981. Em seu art. 36, essa Lei estabeleceu que a União seria responsável pelas despesas com servidores civis e militares daquele ex-Território até o ano de 1991.

Posteriormente, foi editado o Decreto-Lei nº 2.161, de 11 de setembro de 1984, dispondo que os ocupantes de emprego do então Território Federal de Rondônia ainda não integrados no plano de classificação de cargos e empregos, a que se refere a Lei nº 6.550, de 5 de julho de 1987, seriam incluídos, desde que habilitados em processo seletivo, em quadro e tabelas permanentes de que trata a citada lei.

As despesas surgidas com a aplicação do previsto no Decreto-Lei nº 2.161, de 11 de setembro de 1984, correram às custas dos recursos do Orçamento Geral da União, conforme já determinava a Lei Complementar nº 41. Em relação aos policiais militares a referida norma legal especificou:

Art. 22 - O pessoal militar da Polícia Militar do Território Federal de Rondônia passará a constituir a Polícia Militar do Estado de Rondônia, assegurados os seus direitos e vantagens.

Parágrafo único - Ao pessoal militar de que trata este artigo aplica-se a legislação federal pertinente, até que o Estado, nos limites de sua competência, legisle a respeito, observado o disposto no § 4º do art. 13 da Constituição Federal.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os territórios de Roraima e Amapá, foram transformados em Estados e, conforme a regra do § 2º, do art. 14, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deveriam ser a eles aplicados os mesmos critérios utilizados na criação do Estado de Rondônia.

Em 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19 que, em seu art. 31, previu a inclusão dos integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima em um quadro em extinção da Administração Federal. Foram incluídos nesse quadro os que, comprovadamente, encontravam-se no exercício regular de suas funções, prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados, bem como os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União e, por fim, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União. Após a alteração referente aos Estados de Rondônia e Amapá, surgiu a necessidade de adequação das mesmas regras para o Estado de Rondônia, que não havia sido incluído na Emenda nº 19, de 1998.

A partir da Emenda Constitucional nº 38, de 2002, foi conferido, aos integrantes da carreira policial militar do ex-Território de Rondônia, o mesmo tratamento dispensado aos policiais militares do Amapá e Roraima.

Esse breve histórico mostra, portanto, um pouco da diversidade de situações e dos problemas que afligiram os servidores que passaram pela transição para a estrutura federativa atual.

OS ATUAIS DIREITOS DOS POLICIAIS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS

Atualmente, os policiais militares dos ex-territórios do Amapá, Rondônia e Roraima que optaram por permanecer na esfera federal têm seus direitos remuneratórios regidos pela Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, que regula a matéria da seguinte forma:

*Art. 65. As vantagens instituídas por esta Lei se estendem aos militares da ativa, inativos e pensionistas **dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima**, e aos militares inativos e pensionistas integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal.*

§ 1º A assistência médico-hospitalar para os inativos e pensionistas do antigo Distrito Federal poderá, através de convênio, continuar a ser prestada pelas Corporações Militares que já os assistem, mediante desconto obrigatório para esse fim de contribuição correspondente à prescrita pela legislação específica vigente para os

demais integrantes da mesma instituição, a cujas normas manter-se-ão igualmente sujeitos.

§ 2º O mesmo procedimento aplicado aos militares do Distrito Federal, será adotado para os remanescentes do antigo Distrito Federal.

Art. 66. As despesas decorrentes da aplicação do disposto nesta Lei, com exceção das relativas aos militares dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima e dos inativos e Pensionistas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do antigo Distrito Federal, correrão à conta das Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios - Governo do Distrito Federal - Recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda, constantes do Orçamento da União.

Parágrafo único. Até que seja constituído o Fundo previsto no art. 21, inciso XIV, da Constituição, as transferências ao Governo do Distrito Federal de que trata o caput ficarão limitadas ao montante de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) no exercício de 2001, observado o disposto na Lei Orçamentária. (grifo nosso)

A situação dos policiais militares dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima é bastante atípica em relação aos policiais militares dos demais Estados da Federação. O art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, definiu a matéria, estabelecendo que 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 e os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União, constituirão quadro em extinção da Administração Federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento de diferenças remuneratórias. O § 1º do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19/1998 estabelece:

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

Dessa forma, os policiais militares oriundos dos ex-Territórios, que preencherem os requisitos da norma acima, estão vinculados à União, mas são cedidos aos Governos de seus Estados. Nesta condição, submetem-se à legislação e aos regulamentos militares pertinentes à polícia militar estadual, todavia, a remuneração e os proventos são custeados pelos cofres da União. A situação híbrida que se estabeleceu, na qual o policial militar presta serviços a uma instituição estadual, sendo remunerado pela União, cria diversos problemas.

A fim de regularizar a situação funcional desses militares, a Medida Provisória nº 341/2006, convertida na Lei nº 11.490, de 20 de junho de 2007, estabeleceu em seu art. 29:

*Art. 29. Fica a União, por meio dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, **autorizada a delegar competência mediante convênio**, aos Governadores dos Estados do **Amapá, Rondônia e Roraima** para a prática de atos relativos à promoção, movimentação, reforma, licenciamento, exclusão, exoneração e outros atos administrativos e disciplinares previstos nos respectivos regulamentos das corporações, relativos aos militares alcançados pelo art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e pelo art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

§ 1º O convênio de que trata o caput estabelecerá, para cada exercício financeiro, os limites de aumento da despesa decorrentes do desempenho das competências nele referidas, observadas as dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual.

§ 2º Ficam convalidados, quanto à competência exigida para sua validade, os atos praticados pelos Governadores dos Estados do Amapá, Rondônia e Roraima, desde a data de publicação das Emendas Constitucionais nºs 19, de 1998, e 38, de 12 de junho 2002. (grifo nosso)

Não obstante, as informações disponíveis dão conta que **não existem convênios que tenham sido celebrados sob a égide da Lei nº 11.490, de 20 de junho de 2007**, cuja responsabilidade de preparação de minutas recai sobre a Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO E EX-TERRITÓRIOS DO AMAPÁ, RONDÔNIA, E RORAIMA

Em julgamento recente, o Tribunal de Contas da União levantou dados sobre a celebração de convênios entre a União e o ex-Território do Amapá, informação que se aplica, de forma geral, aos demais Estados objetos do estudo. No Acórdão 775/2007 – Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, a questão da inexistência de convênios é pontuada conforme resumido a seguir.

A celebração de convênios entre a União e os ex-territórios na tentativa de melhor regular a situação trabalhista dos servidores federais cedidos aos Estados não é novidade. Em 1996, por exemplo, foi celebrado o Convênio 008/96 entre a União e o Estado do Amapá, com o objeto de estabelecer normas e instruções que delimitam as competências e fixam as responsabilidades pelas práticas dos atos e procedimentos administrativos que tenham relação

com os servidores públicos federais cedidos ao estado do Amapá, inativos e pensionistas, oriundos do ex-Território Federal do Amapá. No entanto, nota-se que a vigência desse tipo de instrumento é extremamente curta. No caso do exemplo, o convênio expirou em 31 de dezembro de 1997.

Verifica-se que aspectos significativos são regulados nesses instrumentos, como por exemplo o item 3.1 da cláusula terceira 'Das Obrigações do Estado' que estabelece:

O Estado do Amapá se obriga a proceder ao controle de frequência, a elaboração de escala de férias e suas alterações e à localização de servidor. De acordo com o subitem 3.1.1. a documentação relacionada aos controles de frequência, escalas de férias e localização do servidor deve ser encaminhada ao Ministério da Fazenda até o quinto dia útil do mês subsequente ao de competência, acompanhada dos demais documentos referentes aos direitos dos servidores cedidos.

Três anos mais tarde, em 02 de março de 2000, foi assinado outro convênio nos mesmos termos do precedente, ao qual se atribuiu o número 004, com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2001. Novamente, verifica-se a exiguidade da vigência do instrumento legal, o que dificulta a regulação de assuntos de rotina como são as questões relativas à gestão de pessoal.

CONCLUSÕES

Conclui-se, portanto, que os problemas anteriormente descritos se concentram no nível operacional, dependendo de ações do Poder Executivo no sentido de administrar o que prevêm as normas que regulam o assunto. A legislação hoje existente é suficiente para que as questões funcionais afetas aos servidores policiais militares dos ex-Territórios sejam sanadas, o que já representa um grande avanço para essas pessoas e suas instituições.

Para a plena regularização da situação funcional dos servidores policiais, é necessário adotar, de fato, o previsto nas Leis n^{os} 10.486, de 04 de julho de 2002, e 11.490, de 20 de junho de 2007, no que diz respeito à sua remuneração e à celebração de convênios para a regulação das especificidades sobre o controle e registro funcional dos servidores federais cedidos aos Estados do Amapá, Rondônia e Roraima. Em consequência, não se vislumbra necessidade de elaboração de norma legal além das que já estão postas. Ademais, é fundamental que os convênios de que trata a Lei n^o 11.490, de 20 de junho de 2007, tenham a sua vigência ou possibilidade de prorrogação compatíveis com a rotina e a continuidade dos trabalhos característicos da administração de pessoal.