

**CRITÉRIO DE PROMOÇÃO DE OFICIAIS – POLÍCIA MILITAR DO ESTADO  
CONFLITOS DE LEI NO TEMPO E NO ESPAÇO – DECRETO (N) – EXTINTO TERRITÓRIO  
FEDERAL DO AMAPÁ – DECRETO ESTADUAL DO GOVERNADOR DO ESTADO  
PREPONDERÂNCIA – MANUTENÇÃO DO PACTO FEDERATIVO  
AUTO-ORGANIZAÇÃO E NORMATIZAÇÃO PRÓPRIAS DOS ESTADOS**

**PARECER**

*Guilherme Carvalho e Sousa*

Procurador do Estado do Amapá

O ilustríssimo Diretor de Pessoal da Polícia Militar do Estado do Amapá, Tenente-Coronel Luiz Carlos dos Santos Pinheiro, por delegação do Coronel Marcos Vasconcelos da Cruz, Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Amapá, solicitou dessa Procuradoria do Estado – PGE parecer técnico sobre a aplicabilidade do Dec. nº 2.334,<sup>1</sup> de 29.6.09, que instituiu novo modelo de Ficha de Promoção e Ficha de Conceito de Sargentos na PMAP, revogando, parcialmente, o Dec. nº 19, de 10.7.1985, que regula a promoção de praças.

Com o encaminhamento do pedido de manifestação da PGE (Ofício nº 1165/2010 – DP), vieram os autos de todo o processo administrativo,<sup>2</sup> ao qual foi anexado o referido decreto sobre o qual paira dúvida de aplicação.

**I. CONSULTA**

Em síntese, o Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Amapá questiona se o Dec. nº 2.334, de 29.6.09, editado pelo Governador do Estado do Amapá, revogou, parcialmente, o Dec. nº 19, de 10.7.1985.

Diante da consulta formulada, seguem os quesitos.

*Quesitos*

1) Decreto editado pelo Governador do Estado do Amapá pode revogar decreto editado pelo Presidente da República que regula a matéria relativa a Território federal?

2) Qual a força do chamado “Decreto (N)” perante uma nova ordem constitucional que se instala?

**II. RESPOSTA E DEVIDA  
FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Todas as questões estão atreladas ao tema direito intertemporal, as quais merecem ser realçadas de acordo com os fundamentos jurídicos abaixo delineados.

*a) Quanto aos Territórios federais*

Muito se questionou sobre a natureza jurídica dos Territórios. Alguns doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>3</sup> entendem que os Territórios são verdadeiras autarquias.

A discordância sobre a natureza jurídica dos Territórios federais foi objeto de muitos debates entre os doutrinadores. Todavia, foi o professor Michel Temer<sup>4</sup> quem esclareceu, elucidativamente, o que se deve entender por Territórios federais, *verbis*:

1. Publ. no DOE nº 4526, de 7.7.09.

2. Processo nº 28740.000705/10-DP, procedência: Polícia Militar do Estado do Amapá.

3. O referido autor as define como “pessoas jurídicas de direito público e capacidade exclusivamente administrativa”, in *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1967, p. 61.

4. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, pp. 75/76.

Em síntese:

a) o Território não é parte integrante da Federação;

b) *não é pessoa dotada de capacidade política;*

c) não é, contudo, mera desconcentração da União;

d) é parte da administração descentralizada federal; é, portanto, pessoa;

e) é pessoa de direito público, de capacidade administrativa e de nível constitucional, *geneticamente ligada à União, tendo nesta a fonte de seu regime jurídico infra-constitucional;*

f) o termo autarquia não é suficiente, em rigor científico, para exprimir a compreensão da natureza jurídica do Território;

g) a análise do substrato da entidade é inútil para a apreciação de seu regime jurídico; é irrelevante juridicamente;

h) conquanto seja irrelevante, a análise do seu substrato revela que se trata de instituto de natureza fundacional (grifamos).

Na verdade, os Territórios federais são “descentralizações administrativas da União, carecendo de autonomia”.<sup>5</sup> “Possuem a natureza jurídica de verdadeiras autarquias, sem qualquer capacidade de auto-organização, autolegislação, auto-

administração e autogoverno”.<sup>6</sup> Atualmente, não existem Territórios, mas a Constituição prevê a possibilidade de sua criação por meio de lei complementar.<sup>7</sup>

O Supremo Tribunal Federal também entende que os Territórios federais são “autarquias territoriais da União”.<sup>8</sup> Uma vez definida a natureza jurídica dos Territórios, resta saber como se comporta a legislação nessas “unidades administrativas”.

Toda a discussão terá como suporte a Constituição de 1967, com a EC nº 1, de 1969. Nesta Carta, os Territórios faziam parte da República Federativa do Brasil,<sup>9</sup> em que pese haver posicionamentos em sentido contrário.<sup>10</sup>

A organização administrativa dos Territórios cabia ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (arts. 17 e 43, IX), não obstante a doutrina majoritária<sup>11</sup> à época entender que os atos praticados pelos governadores dos Territórios eram atos dos Territórios, e não atos da União.

Porém, a CF/88 suprimiu, dos Territórios, o *status* de ente federativo e outorgou essa qualidade aos Municípios. Os Territórios existentes antes da atual Constituição foram extintos ou reincorporados, conforme as regras do ADCT a seguir:

Art. 14. Os Territórios federais de Roraima e do Amapá são transformados em Esta-

5. Gilmar Ferreira Mendes; Inocêncio Mártires Coelho; Paulo Gustavo Gonet Branco, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2007, p. 772.

6. Uadi Lammêgo Bulos, *Direito Constitucional ao Alcance de Todos*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 2010, p. 460.

7. Art. 18, § 2º, da CF.

8. *ADIn. nº 1.512* – rel. Ministro Maurício Corrêa; *Pet nº 3.388*, voto do rel. Ministro Ayres Britto, j. em 19.3.09, Plenário, *DJe* de 1º.7.10, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2162>, acesso em 27.9.10.

9. O art. 1º da CF/67, com a EC nº 1/69, assim rezava: “Art. 1º O Brasil é uma República Federativa, constituída, sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

10. Temer (ob. cit., p. 65), em referência à EC nº 1/69, aduz que “Se é assim como estamos expondo, o que pode explicar o fato do constituinte ter estabelecido no art. 1º da Constituição Federal que o Brasil é uma República Federativa constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios? A leitura menos atenta do dispositivo conduz à impressão de que os Territórios integram Federação. Mas não é assim. Na verdade, o constituinte adotou, neste passo, apenas um critério físico para determinar o que é o Brasil, deixando claro que os Territórios se incluem na base física da Federação brasileira, na sua conformação geográfica”.

11. Nesse sentido, Temer (*ibidem*, p. 87): “(...) Os Governadores fazem parte da organização administrativa local, representando o Território em nome do Território e não em nome da União. Isto decorre da afirmação segundo a qual estamos tratando de um ente personificado”.

dos 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.<sup>12</sup>

A lei que regulou o processo de criação do Estado de Rondônia é a LC nº 41, de 1981.

Os novos Estados de Roraima e Amapá continuaram com os mesmos limites geográficos da época em que eram Territórios, aplicando-se-lhes as seguintes regras (CF, art. 14, §§ 1º a 4º):

Instalação – foram instalados em 1990, com a posse dos governadores eleitos dos demais Estados. Para tanto, seguiram as mesmas normas e critérios de criação do Estado de Rondônia, que se encontravam na LC nº 41, de 22.12.1981.<sup>13</sup>

Dos conceitos doutrinários e legais acima extraídos, subtrai-se que os Territórios têm na União a fonte de seu regime jurídico infraconstitucional. É justamente sobre essa indagação que paira toda a problemática do presente parecer.

*b) Questões de direito intertemporal suscitadas pelo advento da Constituição de 1988*

b.1 – Aplicação imediata da Constituição Federal

É assente que não existe direito adquirido em face de uma nova Constituição. Conceitualmente, é assimilável asseverar que, com a promulgação de uma nova Constituição, há a inauguração de um ordenamento jurídico, cujas bases devem ter afinco na Constituição.

A Constituição Federal de 1988 enuncia, em seu art. 25, *caput*, categoricamente, que “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.<sup>14</sup>

Demonstrar-se-á, logo à frente, que a própria Constituição Federal previu a possibilidade de auto-organização e normatização inerentes aos entes federativos.

A nova Carta, uma vez promulgada, consagra um novel *status* jurídico, o qual deve ser obedecido plenamente, operando-se, a partir de então, a sua integral aplicabilidade. Em resumo, todo o ordenamento jurídico anterior somente se faz válido caso haja compatibilidade com a norma maior, vetor de todo o sistema normativo e jurídico.

Já se deixou assentado, anteriormente, inexistir direito adquirido em face da nova Constituição. Todas as situações jurídicas incompatíveis com o novo texto devem curvar-se à sua supremacia. Não obstante, ficou igualmente assinalado que, embora a nova Constituição possa, validamente, operar efeitos retroativos, terá de fazê-lo expressamente. O que é fora de dúvida é que a Constituição, uma vez promulgada, deve ter efeitos imediatos.<sup>15</sup>

A Constituição Federal de 1988 criou, como já salientado, o Estado do Amapá, em seu art. 14 do ADCT, o qual sintetiza que: “Art. 14. Os Territórios federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados federados, mantidos seus atuais limites geográficos”.

Inquestionavelmente, a Carta de 1988 implantou uma nova sistemática de organização do Estado, mormente no que se refere aos Estados federados e Territórios federais, pois, embora não tenha suprimido a possibilidade de criação de novos Territórios, extinguiu os já existentes, seja transformando-os em novos Estados federados (e, portanto, integrantes da Federação), seja incorporando-os a Estados já existentes.

Por mais óbvio que pareça, o que antes era Território federal do Amapá passou a ser Estado

12. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em 27.9.10.

13. Uadi Lammêgo Bulos, *ob. cit.*, p. 461.

14. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em 29.9.10.

15. Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 7ª ed., São Paulo, Saraiva, 2009, p. 91.

do Amapá. E qual a importância disso? A relevância reside, justamente, no fato de que, ao contrário dos Territórios, os Estados gozam da prerrogativa de auto-organização e normatização.

b.2 – O que diz a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 acentua, em seu art. 32, § 4º, que “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar”.<sup>16</sup>

A Constituição refere-se somente ao Distrito Federal, mas não aos Estados. Para estes, a organização das Polícias Civil e Militar se dá por meio de lei estadual, de competência do governador do Estado, e obedecidos os parâmetros fixados nas Constituições Federal e Estadual, tudo como decorrência da autonomia dos Estados-membros.

Nesse sentido, não custa repisar o que dispõe o art. 25 da Constituição Federal: “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.<sup>17</sup>

Logo adiante, será demonstrado que a Constituição do Estado do Amapá prevê, claramente, que a competência para tal matéria – organização da Polícia Militar do Estado – é do governador do Estado.

b.3 – As normas infraconstitucionais não recepcionadas pela Constituição de 1988

Já não se pode mais ter como referência a existência do Território federal do Amapá, uma vez que este deixou de existir por ocasião da criação do Estado do Amapá.

O referido Dec. (N) nº 19, de 10.7.1985, é um regulamento de promoção de praças, estabelecendo o sistema e as condições que regulam as promoções de graduados em serviço ativo na Polícia Militar do Território do Amapá, de forma seletiva, gradual e sucessiva.

Sem adentrar na qualificação jurídica dos territórios federais – até mesmo porque tal con-

ceituação já foi debatida alhures, neste mesmo parecer –, o certo é que as normas federais, que regulamentavam a organização dos aludidos Territórios, quando ainda existentes, por óbvio, eram normas oriundas da União.

Engendrar interpretação diversa aplicando ao Estado do Amapá legislação de outro ente federativo é desrespeitar o pacto federativo, núcleo intangível da Constituição.

Portanto, uma vez tendo sido criado o Estado do Amapá (como de fato, evidentemente, o foi), são as leis estaduais as que devem reger toda a organização administrativa do Estado, tudo em consonância com o Texto Constitucional (dispositivos legais já citados, sobrelevando o art. 25 da CF/88).

*c) Autonomia dos Estados-membros e o princípio federativo*

Os Estados-membros gozam de autonomia, consistente na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

A auto-organização e normatização própria consiste na possibilidade dos Estados-membros se auto-organizarem por meio do exercício do poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, mediante sua própria legislação (CF, art. 25, *caput*), sempre, porém, respeitando os princípios constitucionais sensíveis, princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos.<sup>18</sup>

Não obstante o poder constituinte outorgado aos Estados-membros sofrer limitações jurídicas impostas pela Constituição da República, é aferível que, pela capacidade de auto-organização e normatização própria, pode o Estado-membro editar leis que visem à sua organização administrativa, tudo, obviamente, em decorrência do comando inserto do art. 25 da Constituição Federal.

16. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em 29.9.10.

17. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em 29.9.10.

18. Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 696.

O Estado do Amapá, no uso do exercício do poder constituinte derivado-decorrente, promulgou sua Constituição Estadual em 20 de dezembro de 1991, estabelecendo, no Capítulo III, Seção III, arts. 67 a 74, seção específica sobre os servidores públicos militares.

Além do mais, a referida Constituição Estadual deferiu, ao governador do Estado, a prerrogativa de exercer o comando da Polícia Militar, inclusive promovendo seus oficiais, *verbis*:

Art. 119. Compete privativamente ao Governador do Estado, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

.....

XV – exercer o comando supremo da Polícia Militar, promover seus oficiais, nomear e exonerar o Comandante-Geral.<sup>19</sup>

Se a Constituição Federal deferiu aos Estados a capacidade de auto-organização e normatização, e considerando que o governador assim agiu em obediência à norma prevista na Constituição do Estado, não há que falar em lacuna normativa a ensejar a aplicação de outra legislação que não a editada pelo próprio Estado.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu nesse sentido, ao estabelecer que:

É contrário ao princípio federativo (art. 25 da CF) o estabelecimento de equiparação ou vinculação entre servidores (civis ou militares) estaduais e federais, de modo a que do aumento de remuneração concedido, aos últimos, por lei da União, pudesse resultar majoração de despesa para os Estados.<sup>20</sup>

Nesse mesmo sentido a Súmula nº 681 do STF, a qual dispõe que “É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”.<sup>21</sup>

A legislação que se pretende ver aplicada ao Estado do Amapá – Dec. (N) nº 19, de 10.7.1985 – é proveniente da União, o que fortalece o entendi-

mento da impossibilidade de sua utilização para servidores estaduais.

*d) A Constituição do Estado do Amapá e a legislação federal pretérita*

Como já mencionado, o art. 119, XV, da Constituição do Estado do Amapá diz competir, privativamente, ao governador do Estado “exercer o comando supremo da Polícia Militar, promover seus oficiais, nomear e exonerar o seu Comandante Geral”.

Como se faz perceber, o critério de promoção de oficiais é competência privativa do Governador do Estado do Amapá.

A legislação pretérita – Dec. (N) nº 19, de 10.7.1985 – não foi editada pelo Governador do Estado do Amapá, mas pelo Presidente da República, no uso das atribuições que lhe eram conferidas pela Constituição de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda nº 1/69 (arts. 17, 43, IX, 81, VI).

Ora, se a Constituição do Estado do Amapá dispõe que a competência para tal ato – promoção de oficiais – é do governador do Estado, parece crível que outro ato, editado por autoridade distinta, não pode regular a referida matéria.

Ademais, com a criação do Estado do Amapá, os servidores integrantes do extinto Território formaram um quadro em extinção. Nesse sentido o art. 31 da EC nº 19, de 4.6.1998:

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 fe-

19. Disponível em <http://www.al.ap.gov.br/ce.htm#34>, acesso em 30.9.10.

20. ADIn. nº 237-6, in RDA 197/100 e RTJ 149/348.

21. Disponível em [http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_601\\_700](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700), acesso em 29.9.10.

deral, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 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.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.<sup>22</sup>

Ainda no que concerne a esses servidores em específico, a regulação de suas relações com o Estado do Amapá tem sido feita mediante convênios entre o Estado e a União, obedecida a legislação estadual.

Não há razões para que se utilize outra legislação, quando existente legislação do Estado (Dec. nº 2.334), editada pela autoridade competente, que regula a matéria.

### III. CONCLUSÕES

#### 1 – Reflexão relevante

Sem a pretensão de elaboração mais sofisticada, e muito menos de empreender qualquer juízo moral, impõe-se aqui uma reflexão relevante. A autonomia dos entes estaduais – Estado do Amapá – é decorrência do pacto federativo.

No sistema constitucional vigente, os Estados federados possuem autonomia política, que se revela na auto-organização e normatização próprias.

A extinção do Território federal do Amapá e a conseqüente criação do Estado do Amapá fizeram com que nova ordem jurídica fosse instalada, em obediência às linhas centrais traçadas no Texto Constitucional.

Nesse contexto, não é possível a aplicação de legislação de outra unidade federativa (legisla-

ção da União) a uma unidade federativa autônoma (Estado do Amapá), quanto mais quando existe previsão expressa, na Constituição do Estado, da regulamentação da matéria por ato do governador do Estado.

A aplicação da norma que a consulta faz querer crer ser a devida impõe imaginar, inadvertidamente, que o Território Federal do Amapá jamais deixou de existir e que o Estado do Amapá é mera ficção jurídica.

Sinteticamente, é o Estado do Amapá que deve regular a relação com seus servidores, mormente quando a própria Constituição Estadual (decorrência do Poder Constituinte Derivado) assim prevê.

#### 2 – A síntese possível e necessária

Diante do exposto, respondendo aos quesitos acima indagados, é curial assimilar que:

i) Por haver expressa disposição constitucional (art. 25 da CF c/c o art. 119, XV, da Constituição do Estado), o critério de promoção de oficiais da Polícia Militar do Amapá é ato de competência do governador do Estado;

ii) O referido Dec. (N) nº 19, de 10.7.1985, embora tenha sido utilizado, em outra época, para regular o critério de promoção de oficiais da Polícia Militar do Estado do Amapá, não mais apresenta validade e eficácia, em face do novo regramento editado pelo Governador do Estado do Amapá, Dec. nº 2.334, de 29.6.09, que é a autoridade competente para tratar sobre a matéria.

Em sendo assim, outra conclusão não se pode deduzir que não pela validade do Dec. nº 2.334, de 29.6.09, forte nas alterações fático-jurídicas acima esposadas.

Com as escusas de haver me excedido ao limite meramente técnico que a consulta requeria, essa é a opinião que nos parece, juridicamente, a mais correta.

Encaminho, contudo, o presente parecer à apreciação superior.

É o que nos parece.

Macapá, 8 de outubro de 2010.

22. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm), acesso em 29.9.10.