



**Título :** 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 PRÓPRIA DOS ESTADOS

**Autor :** Guilherme Carvalho e Souza

## **DOCTRINA - 148/122/SET/2011**

**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 PRÓPRIA DOS ESTADOS**

por **GUILHERME CARVALHO E SOUSA**

Procurador do Estado do Amapá.

### **PARECER Nº XXXX/2010 NCA-PGE/AP**

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 desta Procuradoria do Estado (PGE) parecer técnico sobre a aplicabilidade do Decreto nº 2.334,<sup>1</sup> de 29 de junho de 2009, que instituiu novo modelo de Ficha de Promoção e Ficha de Conceito de Sargentos na PMAP, revogando, parcialmente, o Decreto nº 19, de 10 de julho de 1985, que regulamenta a promoção de praças.

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

### **CONSULTA**

Em síntese, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Amapá questiona se o Decreto nº 2.334, de 29 de junho de 2009, editado pelo Governador do Estado do Amapá, revogou, parcialmente, o Decreto nº 19, de 10 de julho de 1985.

Diante da consulta formulada, seguem os quesitos abaixo.

### **QUESITOS**

1) Decreto editado pelo Governador do Estado do Amapá pode revogar outro editado pelo Presidente da República regulando matéria relativa a território federal?

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

## RESPOSTA E DEVIDA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Todas as questões estão atreladas ao tema de Direito intertemporal e merecem ser realçadas de acordo com os fundamentos jurídicos a seguir 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 estes são verdadeiras autarquias.

A discordância sobre a natureza jurídica dos territórios federais foi objeto de muito debate entre os doutrinadores. Todavia, foi o professor Michel Temer<sup>4</sup> quem esclareceu, elucidativamente, o conceito, *in verbis*:

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 infraconstitucional;**

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, autoadministração 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 Emenda Constitucional nº 1/69. Nessa 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, inc. IX), não obstante a doutrina majoritária<sup>11</sup> à época entender que os atos praticados pelos governadores eram dos territórios, e não atos da União.

Porém, a CR/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 da ADCT a seguir:

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.<sup>12</sup>

A Lei que regulou o processo de criação do Estado de Rondônia é a Lei Complementar nº 41/81:

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 Lei Complementar nº 41, de 22.12.1981.<sup>13</sup>

Dos conceitos doutrinários e legais indicados subtrai-se que os territórios têm na União a fonte de seu regime jurídico infraconstitucional. É justamente sobre essa afirmação 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 novo ordenamento jurídico, cujas bases nela devem ter afinco.

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 referida Constituição criou, como salientado, o Estado do Amapá, em seu art. 14 do ADCT:

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 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, transformando-os em novos estados federados (e, portanto, integrantes da Federação) ou incorporando-os a estados já existentes.

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

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 Carta refere-se somente ao Distrito Federal, não aos estados. Para estes, a organização das Polícias Civil e Militar ocorre por meio de lei estadual, de competência do governador do estado, obedecidos os parâmetros fixados nas Constituições federal e estadual, tudo como decorrência da autonomia dos estados membros.

Nesse sentido, não custa relembrar 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 – é do governador do Estado.

### **b.3) As normas infraconstitucionais não recepcionadas pela Constituição de 1988**

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

O referido Decreto (N) nº 19, de 10 de julho de 1985, é regimento de promoção de praças e estabelece o sistema e as condições que regulam as ascensões 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 conceituação 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 desprezar o pacto federativo, núcleo intangível da Constituição.

Portanto, uma vez criado o Estado do Amapá (como de fato, evidentemente, já o foi), são as leis estaduais que devem reger toda a sua organização administrativa, em consonância com o Texto Constitucional (dispositivos legais 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, eles podem editar leis que visem à sua organização administrativa, tudo, obviamente, em decorrência do comando inserto do art. 25 da Constituição Federal.

O Estado do Amapá, no uso do exercício do poder constituinte derivado, promulgou a sua Constituição estadual em 20.12.1991, estabelecendo, no Capítulo III, Seção III, arts. 67 a 74, seção específica sobre os servidores públicos militares.

Além disso, essa Constituição estadual deferiu ao governador do Estado a prerrogativa de exercer o comando da Polícia Militar, inclusive promovendo seus oficiais, *in 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 concedeu aos estados a capacidade de auto-organização e normatização, e considerando que o governador agiu em obediência à norma prevista na Constituição do Estado, não há como falar em lacuna normativa a ensejar a aplicação de outra legislação que não a editada pelo próprio Estado.

O Supremo Tribunal Federal decidiu nesse sentido ao estabelecer:

É contrário ao princípio federativo (art. 25 da Constituição Federal) 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>

Nessa mesma toada é a Súmula nº 681 do STF, a qual dispõe: “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 – Decreto (N) nº 19, de 10 de julho de 1985 – é proveniente da União, o que fortalece o entendimento da impossibilidade de sua utilização para servidores estaduais.

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

Como mencionado, o art. 119, inc. 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 de competência privativa do Governador do Estado do Amapá.

A legislação pretérita – Decreto (N) nº 19, de 10 de julho de 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 da Emenda nº 1/69 (arts. 17, 43, inc. IX, 81, inc. 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 04 de junho de 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 federal, 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, a regulação de suas relações com o Estado do Amapá é feita por meio de convênios entre o Estado e a União, obedecida a legislação estadual.

Não há razões para utilizar outra legislação quando existente uma do Estado (Decreto nº 2.334/09), editada

pela autoridade competente, que regula a matéria.

## CONCLUSÕES

### Reflexão relevante

Sem a pretensão de uma elaboração mais sofisticada, e muito menos de empreender qualquer juízo moral, impõe-se aqui uma reflexão relevante. A autonomia dos entes estaduais – a exemplo do 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 própria.

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

Nesse contexto, não se faz possível a aplicação de legislação de outra unidade federativa (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.

A aplicação da norma que a consulta propõe ser a correta 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.

### A síntese possível e necessária

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

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

ii) O referido Decreto (N) nº 19, de 10 de julho de 1985, embora 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, face ao novo regramento editado pelo Governador do Estado do Amapá – Decreto nº 2.334/09, que é a autoridade competente para tratar da matéria.

Assim, outra conclusão não se pode deduzir que não pela validade do Decreto nº 2.334/09, 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 parece, juridicamente, a mais correta.

Encaminhado, contudo, o presente parecer à apreciação superior.

É o que nos parece.

Como citar este texto:

SOUSA, Guilherme Carvalho e. 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 própria dos Estados. *Revista Zênite – Informativo de Regime de Pessoal (IRP)*, Curitiba: Zênite, n. 122, p. 148-153, set. 2011.

---

<sup>1</sup> Publicado no Diário Oficial do Estado nº 4526, de 07 de julho de 2009.

<sup>2</sup> Processo nº 28740.000705/10-DP. Procedência: Polícia Militar do Estado do Amapá.

<sup>3</sup> O referido autor as define como “pessoas jurídicas de direito público e capacidade exclusivamente administrativa”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 61.)

<sup>4</sup> TEMER, Michel. *Território federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975. p. 75-76.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 772.

<sup>6</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Direito constitucional ao alcance de todos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 460.

<sup>7</sup> Art. 18, § 2º, CF.

<sup>8</sup> ADI nº 1.512, Rel. Min. Maurício Corrêa. Pet 3.388, voto do Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 19.03.2009, Plenário, DJ de 1º.07.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2162>>. Acesso em: 27 set. 2010.

<sup>9</sup> 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”.

<sup>10</sup> Temer, 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”. (TEMER, Michel. Op. cit., p. 65.)

<sup>11</sup> Nesse sentido, Temer: “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”. (Ibid., p. 87.)



<sup>12</sup> 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 set. 2010.

<sup>13</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit., p. 461.

<sup>14</sup> 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 set. 2010.

<sup>15</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 91.

<sup>16</sup> 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 set. 2010.

<sup>17</sup> 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 set. 2010.

<sup>18</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 696.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.al.ap.gov.br/ce.htm#34>>. Acesso em: 30 set. 2010.

<sup>20</sup> ADIN nº 237-6, RDA, n. 197/100 e RTJ n. 149/348.

<sup>21</sup> 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 set. 2010.

<sup>22</sup> 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 set. 2010.