



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 2.334,¹ 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,² 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,³ 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 Temer⁴ 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”.⁵ “Possuem a natureza jurídica de verdadeiras autarquias, sem qualquer capacidade de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno”.⁶ Atualmente, não existem territórios, mas a Constituição prevê a possibilidade de sua criação por meio de lei complementar.⁷

O Supremo Tribunal Federal também entende que os territórios federais são “autarquias territoriais da União”.⁸

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,⁹ em que pese haver posicionamentos em sentido contrário.¹⁰

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 majoritária¹¹ 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.¹²

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 22.12.1981.¹³

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”.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

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 lembrar 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.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

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.²⁰

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” .²¹

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.²²

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.

¹ Publicado no Diário Oficial do Estado nº 4526, de 07 de julho de 2009.

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”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 61.)

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

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

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

⁷ Art. 18, § 2º, CF.

⁸ 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.

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, 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.)

¹¹ 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.)

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 set. 2010.

¹³ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit., p. 461.

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.

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

¹⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.

¹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.

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

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

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

²¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>. Acesso em: 29 set. 2010.

²² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 29 set. 2010.