



MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICO
Secretaria de Relações de Trabalho
Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima

ATA DE REUNIÃO

ATA PROCEDIMENTAL CEEXT Nº 05/2024

Aos dezoito dias do mês de julho de dois mil e vinte e quatro, no exercício de suas atribuições, o Presidente da Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima – CEEXT, que subscreve a presente, com a finalidade de alinhar as rotinas de gestão e uniformizar os procedimentos administrativos no âmbito das respectivas Câmaras de Julgamento e Recursal, nos termos do art. 10 do Decreto 11.751, de 20 de outubro de 2023, consolidou, para fins de enquadramento, o seguinte:

Considerando a necessidade de analisar os pedidos de transposição dos empregados/servidores da EMPRESA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E URBANIZAÇÃO DE MACAPÁ - EMDESUR, constituída nos termos da Lei 132/80-PMM, de 23 de dezembro de 1980, que, por força do Convênio nº 021-PMM, de 28 de dezembro de 1990, celebrado entre o município de Macapá e a referida empresa estatal municipal, foram contratados, sem concurso público, mas que, independente da regularidade do vínculo, efetivamente exerceram suas atribuições e prestaram serviços à administração do município de Macapá enquanto vigente o referido convênio;

Considerando que, em resposta à consulta formulada feita pela Advocacia-Geral da União, objeto do Processo TC 001.970/2024-0, o Voto do Relator, Ministro Jorge Oliveira, em resumo, assim foi apresentado:

20. Chegando, finalmente, ao ponto central da consulta, transcrevo a questão oferecida pelo consulente:

“O Tribunal de Contas da União entende que, da atual redação do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é possível concluir que os empregados contratados sem concurso público diretamente por empresa estatal criada por Município de ex-Território sejam transpostos para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, quando entre a data da transformação dos ex-Territórios em Estados e outubro de 1993 tenham desempenhado suas atribuições diretamente à Administração do Município por meio da celebração de convênio entre o Município e a referida empresa estatal municipal?” (destaques acrescidos)

21. Assiste integral razão à AudGovernança quando afirma que o exercício de funções diretas às Administrações Públicas municipais desses dois ex-territórios, por parte de empregado das suas respectivas empresas estatais, selecionado em decorrência de convênio firmado entre o município e a estatal, pode ser caracterizado como uma das espécies de relação ou vínculo funcional especificadas no art. 31 da EC 19/1998 (funcional, empregatício, trabalhista, estatutário ou de trabalho) com a Administração Pública da prefeitura localizada no município.

22. Dessa forma, outra não pode ser a conclusão senão a de que, para o caso dos ex-territórios do Amapá e Roraima, o empregado contratado pela empresa estatal do município do ex-território tem direito à opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal, caso comprove que trabalhava diretamente para o município, por meio de convênio entre o município e a referida empresa estatal municipal, e desde que demonstre atender a todos os requisitos estabelecidos no artigo 31 da EC 19/1998.

23. Dentre os mencionados requisitos, destaco:

- a. art. 31, caput, da EC 19/1998: ter sido contratado pela empresa estatal do município do ex-território do Amapá ou de Roraima e exercido suas atribuições de forma direta à municipalidade, por meio de convênio ou outro instrumento similar celebrado entre o município e a empresa pública municipal contratante;
- b. art. 31, §1º, da EC 19/1998: ter exercido as atividades laborais até outubro de 1993; e
- c. art. 31, §5º, da EC 19/1998: ter exercido as atividades laborais por período de, pelo menos, noventa dias.

24. Assim sendo, cabe responder positivamente ao consulente, visto que – diante dos dispositivos constitucionais e legais, além da jurisprudência desta Corte e do Supremo Tribunal Federal, mencionados neste voto – é possível concluir que os empregados contratados sem concurso público, diretamente por empresa estatal criada por município de ex-território do Amapá ou Roraima sejam transpostos para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, quando, entre a data da transformação dos ex-territórios em Estados e outubro de 1993, tenham desempenhado suas atribuições diretamente à Administração do município por meio da celebração de convênio entre o município e a referida empresa estatal municipal. (grifo nosso)

Considerando que, a partir do Voto do Relator, o TCU, na sessão Plenária do dia 03 de julho de 2024, proferiu o Acórdão 1268/2024-TCU-Plenário, com o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente consulta;

9.2. responder à consulente que:

9.2.1. para os casos do ex-Território de Rondônia, não possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-Território, ainda que tenha desempenhado suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre esse município e aquela empresa estatal, por falta de amparo no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/88);

9.2.2. **para os casos dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima**, possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-Território que tenha exercido atribuições de forma direta ao município, com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, desde que esse comprove, cumulativamente, que:

9.2.2.1. **exerceu as atividades laborais até outubro de 1993**, quando se encerrou o período de instalação dos estados do Amapá e de Roraima, de modo a preencher o requisito do art. 31, §1º, da EC 19/1998;

9.2.2.2. **exerceu as atividades laborais por período de, pelo menos, noventa dias**, de modo a preencher o requisito estabelecido no art. 31, §5º, da EC 19/1998; e

9.2.2.3. **foi contratado pela empresa estatal do município do ex-Território e exerceu suas atribuições de forma direta ao município, por meio de convênio ou outro instrumento similar celebrado** entre o município do ex-Território do Amapá ou de Roraima e a empresa pública municipal contratante, de modo a preencher o requisito estabelecido no caput do art. 31 da EC 19/1998;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à consulente e à Comissão dos Ex-Territórios Federais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;
(sem grifos no original)

Considerando, ainda, que a EC 98, de 2017, já foi objeto de questionamento (ADI 5935 DF), e que o Supremo Tribunal Federal a declarou constitucional, o que, em controle abstrato de constitucionalidade, faz com que o Acórdão proferido naquela ocasião tenha efeito vinculante, e, portanto, subordina a Administração Pública ao decidido, com eficácia retroativa (*ex tunc*) e contra todos (*erga omnes*). Transcreve-se a ementa do acórdão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 98/2017. SERVIDORES DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS. AMAPÁ E RORAIMA. ALEGADA OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS (ART. 60, § 4º, IV, CFRB).

AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO NÚCLEO ESSENCIAL OU DE TENDÊNCIA A ABOLIR O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. DESENVOLVIMENTO DA FEDERAÇÃO. ISONOMIA MATERIAL. DIGNIDADE HUMANA PROTEGIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Os direitos e garantias individuais foram alçados à condição de cláusula pétrea pela primeira vez na Constituição da República de 1988. O art. 60, § 4º, IV, protege o texto constitucional de emendas que atinjam o núcleo essencial desses direitos ou tendam a aboli-los.

2. A interpretação do alcance das cláusulas pétreas deve encontrar equilíbrio entre a preservação do núcleo identitário constitucional e o regime democrático. Precedentes.

3. Presentes elementos que justifiquem o tratamento diferenciado, a norma que promove desequiparação de direitos concretiza a faceta material do princípio da isonomia (art. 5º, caput, CRFB). Precedentes.

4. Ao excepcionar o princípio do concurso público por emenda constitucional e, em situação reconhecidamente singular, o legislador não afeta seu núcleo essencial nem busca aboli-lo.

5. A forma federativa de Estado, outra cláusula pétrea, pressupõe a busca pelo desenvolvimento de cada ente, para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CRFB), sendo prerrogativa da União atuar nesse sentido também no exercício de seu Poder Legislativo.

6. O ordenamento pátrio possui outras exceções ao concurso público, inclusive que garantem a efetivação de trabalhadores de ex-Territórios, cabendo ao constituinte derivado estabelecer critérios para alargá-la, bem como medir o impacto orçamentário.

7. A proteção estabelecida pelo art. 60, § 4º, IV, da CRFB, visa precipuamente a garantia da dignidade humana, que não se encontra ameaçada, de qualquer forma, pela norma questionada.

8. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

ADI 5935, Relator (a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020

Considerando, por fim, que o Tribunal de Contas da União, por meio do OFÍCIO 31109/2024-TCU/Seproc, de 09/07/2024, deu ciência a esta Comissão do decidido por aquele Órgão em relação à consulta objeto do Processo TC 001.970/2024-0, de modo que devem ser adotadas as providências necessárias à sua total observância, independente de manifestações opinativas anteriores sobre o tema:

RESOLVE:

I - Para fins de análise e deferimento dos pedidos de transposição para o quadro em extinção da União, dos empregados contratados por empresa estatal criada por município de ex-Território, seja do Amapá ou de Roraima, entre a data da transformação destes em Estados e outubro de 1993, ainda que tais empregados não tenham sido concursados, ou que tenham desempenhado suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre município e empresa estatal, ou que tenha havido qualquer fato posterior que tenha extinto determinado convênio ou a relação entre a Estatal e o município, deverá ser observado se o interessado comprovadamente:

a) exerceu as atividades laborais até outubro de 1993, quando se encerrou o período de instalação dos estados do Amapá e de Roraima, de modo a preencher o requisito do art. 31, §1º, da EC 19/1998; e

b) exerceu as atividades laborais por período de, pelo menos, noventa dias, de modo a preencher o requisito estabelecido no art. 31, §5º, da EC 19/1998; e

c) foi contratado pela empresa estatal do município do ex-Território e exerceu suas atribuições de forma direta ao município, por meio de convênio ou outro instrumento similar celebrado entre o município do ex-Território do Amapá ou de Roraima e a empresa pública municipal contratante, de modo a preencher o requisito estabelecido no caput do art. 31 da EC 19/1998;

II - Eventuais atos ou manifestações anteriores aos Acórdãos do STF (ADI 5935/DF) ou do TCU (1268/2024 - Plenário) que contestem a regularidade do vínculo ou a exigência de concurso público ou, ainda, a validade de convênio firmado entre município dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e determinada empresa estatal constituída por Lei municipal, não poderão ser considerados quando da análise dos respectivos processos, ainda que, posteriormente à prestação dos serviços pelos empregados públicos, o instrumento legal que a viabilizou, por qualquer razão, tenha sido extinto, eis que o direito à transposição para o quadro em extinção da União está constitucionalmente previsto àqueles que comprovadamente exerceram atividades laborais, a qualquer título ou sob qualquer vínculo, à Administração pública, que se beneficiou de tais serviços;

III - Não possuem direito à transposição os empregados que foram contratados exclusivamente pela estatal, para laborarem para a estatal na consecução do objeto empresarial legalmente fixado; e

IV - As dúvidas referentes ao tema serão dirimidas pela Presidência desta CEEEXT.

Brasília - DF, data do evento eletrônico.

JOÃO CANDIDO DE ARRUDA FALCÃO

Presidente da Comissão



Documento assinado eletronicamente por **João Candido de Arruda Falcão, Presidente(a) de Comissão**, em 18/07/2024, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **43681825** e o código CRC **4C707D92**.

Referência: Processo nº 18791.000421/2017-93

SEI nº 43681825



Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Apoio à Gestão de Processos

OFÍCIO 31109/2024-TCU/Seproc

Brasília-DF, 9/7/2024.

Ao(À) Senhor(a)

Presidente da Comissão dos Ex-Territórios Federais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Processo TC 001.970/2024-0

Tipo do processo: Consulta

Relator do processo: Ministro Jorge Oliveira

Unidade responsável: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação

Assunto: Notificação de acórdão.

Anexos: peças 10, 11 e 12 do processo TC 001.970/2024-0.

Senhor(a) Presidente,

1. Informo Vossa Senhoria do Acórdão 1268/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, prolatado na sessão de 3/7/2024, por meio do qual o Tribunal de Contas da União apreciou o processo acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido acórdão, cujo inteiro teor pode ser acessado no Portal TCU, endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.
3. Por oportuno, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício, bem assim para a necessidade de utilizar – para resposta a comunicações e envio de documentos – os serviços da plataforma Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico, disponíveis no Portal TCU (www.tcu.gov.br), endereço em que também é possível acessar os autos do processo.
4. Esclarecimentos adicionais quanto ao processo indicado ou à presente comunicação podem ser obtidos junto à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) pelo e-mail cacidadao@tcu.gov.br, ou pelos telefones 0800-644-2300, opção 2, ou (61) 3527-5234 no horário das 10h às 17h.

Atenciosamente,

Assinado eletronicamente

Marcelo de Andrade Fernandes Pereira
Chefe do Serviço de Comunicação Processual 1, Substituto
(Subdelegação de competência: art. 2º, I, da Portaria-Seproc 2/2023)



Tribunal de Contas da União

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU (www.tcu.gov.br). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone “Conecta-TCU” do Portal TCU.
- 2) Nos termos do art. 27, § 3º, da Resolução-TCU 360/2023, havendo necessidade de informar sobre o mesmo conteúdo a diferentes unidades da mesma estrutura organizacional, o TCU encaminhará apenas um expediente, cujo teor deve ser disponibilizado à unidade de controle interno e, quando for o caso, a outros setores dessa instituição que conciliam interesse na matéria.
- 3) Em se tratando de processo de contas e havendo no acórdão responsáveis com contas julgadas regulares ou regulares com ressalva, incumbe ao dirigente da unidade jurisdicionada, ou a sua unidade de auditoria ou controle interno, dar ciência do teor do acórdão a esses responsáveis, nos termos do art. 4º, § 7º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 4) Nos termos do art. 30 da Resolução-TCU nº 360/2023, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 5) No caso de acórdão apreciado por relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação de análise de fato e de direito consta da instrução técnica juntada aos autos.
- 6) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do art. 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 7) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo, uma vez comunicados com êxito, informar e manter atualizadas as informações referentes aos respectivos endereços, não cabendo posterior arguição de nulidade de comunicação em decorrência da alteração de endereço não informada expressamente nos autos, nos termos do art. 5º, *caput* e § 2º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 8) Nos termos dos arts. 31 a 35 da Lei nº 8.443/1992 e 285 a 288 do Regimento Interno do TCU, a parte poderá interpor recurso ao acórdão. A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992.
- 9) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
 - a) ser dirigida ao relator do processo;
 - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
 - c) utilizar dos serviços da plataforma digital Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico disponíveis no Portal TCU;
 - d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;



Tribunal de Contas da União

- e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações, conforme o disposto no art. 145, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, e no art. 38 da Resolução-TCU 360/2023.
- 10) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:
- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
 - b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
 - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
 - b.2) o fundamento legal da classificação;
 - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
 - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
 - c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
 - d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere.

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 001.970/2024-0

Natureza: Consulta

Unidade: Advocacia-Geral da União

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. ART. 31 DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 98/2017. POSSIBILIDADE DE TRANSPOSIÇÃO, PARA OS QUADROS EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, DOS EMPREGADOS CONTRATADOS, SEM CONCURSO PÚBLICO, POR EMPRESA ESTATAL CRIADA POR MUNICÍPIO DE EX-TERRITÓRIO FEDERAL QUE TENHAM EXERCIDO ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE PELA POSSIBILIDADE NAS CONDIÇÕES INDICADAS. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

1. Possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal de município dos ex-territórios de Amapá e de Roraima que tenha exercido atribuições de forma direta ao município, desde que comprove, cumulativamente, o atendimento aos requisitos previstos no artigo 31, *caput* e §§1º e 5º, da Emenda Constitucional 19/1998.

2. Para os casos do ex-território de Rondônia, não possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território, ainda que tenha desempenhado suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre esse município e aquela empresa estatal, por falta de amparo constitucional no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta (peça 3) formulada pelo Ministro-Chefe Substituto da Advocacia-Geral da União acerca da possibilidade de transposição, para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, dos empregados contratados, sem concurso público, por empresa estatal criada por município de ex-território federal, que tenham exercido atribuições à administração do município, por meio da celebração de convênios entre o município e a referida empresa estatal municipal.

Adoto como relatório a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 7-9):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de consulta formulada pelo Ministro Chefe Substituto da Advocacia-Geral da União (AGU), Flávio José Roman, acerca da possibilidade, à luz do art. 31 da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, de transposição, para os quadros em extinção da Administração Pública Federal (APF), dos*

empregados contratados, sem concurso público, por empresa estatal criada por município de ex-território federal, que tenham exercido atribuições à administração do município, por meio da celebração de convênios entre o município e a referida empresa estatal municipal.

2. *O consulente pediu, adicionalmente, que este processo fosse tramitado em regime preferencial, nos termos do art. 159, IV, do Regimento Interno/TCU, e que ele fosse redistribuído, por prevenção, ao ministro Jorge Oliveira, tendo em vista que a temática de transposição de servidores oriundos dos ex-territórios federais foi apreciada em dois processos de sua relatoria, o TC 037.403/2021-4 e o TC 012.151/2022-0.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *A consulta deve ser conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno/TCU: (i) ser matéria de competência do TCU; (ii) conter indicação precisa do objeto, sendo formulada articuladamente, embora não tenha sido instruída com parecer jurídico, item apenas opcional; (iii) versar sobre matéria em tese e não sobre caso concreto; e (iv) ser seu consulente autoridade legitimada para realizar a consulta.*

4. *Em relação à competência sobre o tema em tela, importa destacar que, consoante o art. 71, III, da Constituição Federal/88, compete a este tribunal ‘apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título’, conforme observado pelo ministro Vital do Rêgo, relator do Acórdão 1.919/2019-TCU-Plenário, que tratou de representação sobre possíveis transposições indevidas de servidores oriundos dos ex-territórios federais (peça 64, p. 8, do TC 034.566/2018-0).*

5. *Assim, em se tratando de provimento de cargo em quadro em extinção na Administração Pública Federal, é inequívoca a atuação desta Corte de Contas no tema objeto da consulta.*

EXAME TÉCNICO

Do pedido de tramitação em regime preferencial da consulta, em caráter de urgência

6. *Antes de se analisar a questão principal sob o objeto da consulta, deve-se apreciar dois pedidos acessórios realizados pelo consulente. Primeiramente, pede que o processo seja tramitado em regime preferencial, nos termos do art. 159, IV, do Regimento Interno/TCU, que prevê a tramitação em caráter de urgência de consultas que, pela sua natureza, exijam imediata solução, a critério do relator.*

7. *O objeto da consulta impacta os trabalhos da Comissão dos Ex-Territórios Federais (CEEXT), vinculada à Secretaria de Relações de Trabalho (SRT) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que é responsável pela análise dos requerimentos de transposição por eventuais interessados que tenham trabalhado para os ex-territórios.*

8. *Como essa consulta afeta o direito de diversos agentes públicos estaduais e municipais que mantiveram vínculo de trabalhos com os ex-territórios federais, propõem-se o deferimento do pleito em tela.*

Do pedido de redistribuição do processo por suposta prevenção

9. *Requeru o consulente que o processo fosse redistribuído ao ministro Jorge Oliveira, por prevenção, tendo em vista ter sido o relator do TC 037.403/2021-4 e do TC 012.151/2022-0, cuja temática versa sobre transposição de servidores públicos oriundos os ex-territórios federais.*

10. *Apreciando o pedido, o ministro Vital do Rego, na peça 4, encaminhou os autos ao gabinete do ministro Jorge Oliveira, relator dos mencionados processos, para que, se entendesse o caso, passasse a relatar também a presente consulta, alteração ocorrida conforme termo de distribuição, na peça 5.*

Do objeto da consulta

11. *Em síntese, o consulente apresenta a seguinte consulta (peça 3, p. 2):*

O Tribunal de Contas da União entende que, da atual redação do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é possível concluir que os empregados contratados sem concurso público diretamente por empresa estatal criada por Município de ex-Território sejam transpostos para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, quando entre a data da transformação dos ex-Territórios em Estados e outubro de 1993 tenham desempenhado suas atribuições diretamente à Administração do Município por meio da celebração de convênio entre o Município e a referida empresa estatal municipal?

12. *Para dirimir a questão, menciona o consulente que o art. 31 da EC 19/1998, com redação dada pela EC 98/2017, disciplina as hipóteses de transposição de servidores públicos oriundos dos ex-territórios federais para quadro em extinção da APF, sendo que, ao longo dos anos, a redação original do mencionado dispositivo foi sucessivamente alterada, passando a abranger diversas situações suscetíveis de transposição.*

13. *Segundo o consulente, a redação atual do art. 31 da EC 19/1998 possibilita a transposição dos que comprovem 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 transformados ou das*

prefeituras neles localizadas, ou, ainda, com empresa pública ou sociedade de economia mista que tenha sido constituída pela União ou por ex-território para atuar no âmbito deste.

14. Nesse sentido, observa a existência de situações em que agentes possuíam vínculo com empresa estatal municipal e desempenhavam atribuições à administração pública municipal, por meio de convênio celebrado entre a empresa estatal e o município pertencente ao território.

15. No âmbito dessa situação específica em tese, é que se encerra o presente objeto da consulta, o qual será analisado em sequência.

Preâmbulo

16. Nos termos do art. 18, §2º, da Constituição Federal/1988, território federal é uma divisão político-administrativa, na qual uma determinada região do território brasileiro, que pode conter ou não municípios, integra diretamente à União, sem pertencer a nenhum dos estados existentes.

17. Embora atualmente não existam exemplos práticos de territórios federais, ao longo da história, eles foram um instrumento para a proteção dos interesses econômicos e geopolíticos brasileiros.

18. Os três territórios federais referentes à consulta em tela – o Território Federal do Amapá, o Território Federal do Guaporé (posteriormente chamado de Território Federal de Rondônia) e o Território Federal do Rio Branco (posteriormente chamado de Território Federal de Roraima) – foram criados em 1943 por Getúlio Vargas, a partir de desmembramento dos estados que os continham, para proteção das fronteiras e desenvolvimento das regiões, em um contexto da segunda guerra mundial.

19. De acordo com ROCHA (2019, p. 83)¹:

As condições de vida nessas áreas desmembradas eram precárias. No caso do Amapá, os municípios não possuíam qualquer aparência de centro urbano, as casas caíam, a malária assolava a região e o ensino era precário. Para se ter ideia do nível da situação que se encontrava tal localidade, o prefeito de Macapá residia em Belém/PA. A região foi disputada diplomaticamente com a França. Outro exemplo era a capital do Território Federal de Rio Branco, Boa Vista, ou seja, não passava de uma rua de casas e muitas delas estavam em condições de deterioração avançado. O gado, nas fazendas, era magro e diminuto e a extração de minérios ainda era baseada em processo primitivo de garimpagem.

20. Decorridos 38 anos em que a situação precária assinalada supra fora paulatinamente melhorada, o primeiro território a ser convertido em estado foi o de Rondônia, por meio da Lei Complementar 41/1981, ainda sob a égide da Constituição Federal/1967, alterada pela Emenda Constitucional 1/1969.

21. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal/1988, os territórios do Amapá e de Roraima também foram transformados em estados, nos mesmos termos da criação do estado de Rondônia, conforme art. 14, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/88):

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.

22. O **caput** do art. 89 do ADCT/88, por sua vez, instituiu o chamado direito de opção pela transposição dos servidores e policiais oriundos do ex-território de Rondônia para quadro em extinção na Administração Pública Federal, **in verbis**:

*Art. 89. Os integrantes da **carreira policial militar** e 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, bem como os servidores e os policiais militares alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro 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, **constituirão, 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.** (grifos nossos)*

23. A lógica original trazida pelo dispositivo constitucional, que inicialmente não abarcava os servidores municipais, é que, se uma pessoa trabalhava para um determinado território federal e era, portanto, agente público federal, com a transformação do território em estado, ela deveria ter o direito de manter o status quo de agente federal, em vez de agente estadual.

¹ ROCHA, Marcelo Pereira. **As instituições escolares no projeto de ocupação da fronteira do Brasil com o Paraguai: Território Federal de Ponta Porã (1943-1946)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2019. Disponível em <https://posgraduacao.ufms.br/portal/trabalho-arquivos/download/6633>. Acesso em 16/2/2024.

24. Trata-se, assim, do direito de opção dos servidores oriundos dos ex-territórios pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal, uma forma de provimento excepcional de cargos públicos federais sem realização de concurso público autorizada pela Constituição Federal/88.
25. Embora o art. 14, §2º, do ADCT/88 permitisse a aplicação do direito de opção pela transposição em relação ao estado de Rondônia aos casos de servidores dos estados do Amapá e Roraima, para esses dois estados, esse direito passou a ser regulado pelo art. 31 da EC 19/1998.
26. O direito de transposição para os três ex-territórios, regulado pelo art. 89 do ADCT/88 e pelo art. 31 da EC 19/1998, foi sucessivamente alterado por quatro emendas constitucionais, conforme quadro abaixo:

Emenda Constitucional	Dispositivo Alterado	Alteração no Direito de Transposição
38/2002	Art. 89 do ADCT/88	Extensão do direito para os policiais militares do território de Rondônia
60/2009	Art. 89 do ADCT/88	Extensão do direito para servidores municipais do território de Rondônia
79/2014	Art. 31 da EC 19/1998	Extensão do direito para servidores e policiais militares admitidos pelos estados do Amapá e de Roraima durante a fase de instalação dos estados
98/2017	Art. 31 da EC 19/1998	Extensão do direito para qualquer pessoa que comprovasse relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com os territórios do Amapá e Roraima, com seus estados em instalação ou com as prefeituras neles localizadas.

Fonte: Elaboração própria do TCU.

27. Atualmente, a redação do art. 31 da EC 19/1998 é dada pela EC 98/2017 na seguinte forma:
- Art. 31. A 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 Federais do Amapá e de Roraima 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 Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, 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, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal.
- § 4º Para fins do disposto no **caput** deste artigo, são meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual, além dos admitidos em lei:
- 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;
- § 5º Além dos meios probatórios de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo daqueles admitidos em lei, o enquadramento referido no **caput** deste 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.
- (grifos nossos)

Análise

28. A análise da consulta em tela deve ser dividida em duas etapas, uma para o ex-território de Rondônia e outra para os ex-territórios do Amapá e Roraima, visto que, conforme quadro abaixo, o direito de opção por transposição do servidor possui lastro em normas constitucionais distintas para ambos os grupos:

Ex-Território	Norma Constitucional	Regulamentação
Rondônia	Art. 89 do ADCT/88	Lei Complementar 41/1981 e Lei 13.681/2018
Amapá e Roraima	Art. 31 da EC 19/1998	Lei 13.681/2018

Fonte: Elaboração própria do TCU.

29. Para o caso do ex-território de Rondônia, da leitura do art. 89 do ADCT/88 c/c arts. 18, 22 e 29 da Lei Complementar 41/1981, são titulares do direito de opção pela transposição os seguintes grupos de agentes públicos: integrantes da carreira policial militar, servidores públicos municipais e servidores públicos integrantes ou contratados pela administração do território após a vigência da Lei 6.550/1978.

30. Não se vislumbra, portanto, autorização constitucional para inclusão de empregados contratados por empresas estatais municipais rondonienses como titulares do direito de opção pela transposição, ainda que esses empregados estivessem desempenhando atribuições diretas à administração do município, visto que os mencionados dispositivos restringiram o rol de agentes públicos com esse direito, ao utilizar o termo 'servidor público municipal', que se difere de 'empregado público municipal'.

31. Por seu turno, para o caso dos ex-territórios do Amapá e de Roraima, aplica-se o disposto no art. 31 da EC 19/1998. Na redação original, não se encontrava a previsão de empregado público municipal amapaense ou roraimense como titular de direito de opção pela transposição, visto que esse dispositivo constitucional utiliza o termo 'servidor municipal', não fazendo menção ao termo 'empregado público municipal'.

32. Todavia, a EC 98/2017 efetuou uma alteração profunda nesse dispositivo constitucional, incluindo como titular do referido direito qualquer pessoa que tenha mantido vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública das prefeituras localizadas nesses dois ex-territórios.

33. Nesse sentido, o exercício de funções diretas às administrações públicas municipais desses dois ex-territórios, por parte de empregado das suas respectivas empresas estatais, selecionado em decorrência de convênio firmado entre o município e a estatal, pode ser caracterizado como uma das espécies de relação ou vínculo funcional especificadas no art. 31 da EC 19/1998 (funcional, empregatício, trabalhista, estatutário ou de trabalho) com a administração pública da prefeitura localizada no município.

34. Dessa forma, para o caso dos ex-territórios do Amapá e Roraima, entende-se que o empregado contratado pela empresa estatal do município do ex-território tem direito à opção pela transposição para quadro em extinção da administração pública federal, caso comprove que trabalhava diretamente para o município, por meio de convênio entre o município e a referida empresa estatal municipal.

35. Por óbvio, para usufruto do direito de transposição, será necessário o preenchimento pelo interessado de todos os requisitos estabelecidos no art. 31 da EC 19/1998.

36. Assim, além de comprovar que foi contratado por empresa pública municipal e que exerceu suas atribuições de forma direta ao município, mediante convênio ou instrumento similar entre o município do ex-território do Amapá ou de Roraima e a empresa pública municipal que o contratou, deverá comprovar que o exercício de tais atividades laborais se deu até outubro de 1993, quando se encerrou a instalação dos estados do Amapá e de Roraima (art. 31, §1º, da EC 19/1998), e por período de, pelo menos, noventa dias (art. 31, §5º, da EC 19/1998).

CONCLUSÃO

37. Pelas razões apresentadas, em relação ao objeto da consulta e **para os casos do ex-território de Rondônia**, entende-se que o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território **não possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal**, ainda que tenha desempenhado suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre esse município e aquela empresa estatal, por falta de amparo constitucional no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/88).

38. Também pelas razões apresentadas, em relação ao objeto da consulta e **para os casos dos ex-territórios do Amapá e Roraima**, o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território que desempenhou suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre esse município e aquela empresa estatal, **possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal**, ante a interpretação do **caput** do art. 31 da EC

19/1998, desde que, cumulativamente, preencha os requisitos estabelecidos nos §§ 1º e 5º do mencionado artigo.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

39. Registre-se que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 7/2018, que altera o direito de opção de servidores e agentes públicos pela transposição para quadro em extinção na Administração Pública Federal, estando concluída sua apreciação no Senado Federal, conforme rito próprio do art. 60 da Constituição Federal/88.

40. A proposta unifica os critérios de incorporação de servidores para os quadros federais em extinção para os três ex-territórios, bem como estende o direito de opção pela transposição para qualquer pessoa que tenha 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.

41. A eventual aprovação e promulgação da PEC altera o quadro normativo e as conclusões obtidas na presente instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

42.1. **conhecer** da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, III e §1º, e art. 265, todos do Regimento Interno/TCU;

42.2. **deferir** o pedido de tramitação preferencial da consulta, com fundamento no art. 159, IV, do Regimento Interno/TCU;

42.3. nos termos do art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992, **responder ao consulente que:**

42.3.1. para os casos do ex-território de **Rondônia**, **não possui direito** de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território, ainda que tenha desempenhado suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre esse município e aquela empresa estatal, por falta de amparo constitucional no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/88);

42.3.2. para os casos do ex-território do **Amapá** e de **Roraima**, **possui direito** de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território que tenha exercido atribuições de forma direta ao município, com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, desde que esse comprove cumulativamente que:

42.3.2.1. **exerceu as atividades laborais até outubro de 1993, quando se encerrou o período de instalação dos estados do Amapá e de Roraima, de modo a preencher o requisito do art. 31, §1º, da EC 19/1998;**

42.3.2.2. **exerceu as atividades laborais por período de, pelo menos, noventa dias, de modo a preencher o requisito estabelecido no art. 31, §5º, da EC 19/1998; e**

42.3.2.3. **foi contratado pela empresa estatal do município do ex-território e exerceu suas atribuições de forma direta ao município, por meio de convênio ou outro instrumento similar celebrado entre o município do ex-território do Amapá ou de Roraima e a empresa pública municipal contratante, de modo a preencher o requisito estabelecido no caput do art. 31 da EC 19/1998.**

42.4. **encerrar** os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos de admissibilidade, conheço da consulta formulada pelo Ministro-Chefe Substituto da Advocacia-Geral da União (AGU) acerca da possibilidade de transposição, para os quadros em extinção da Administração Pública Federal (APF), dos empregados contratados, sem concurso público, por empresa estatal criada por município de ex-território federal, que tenham exercido atribuições junto à administração do município, por meio da celebração de convênios entre o município e a referida empresa estatal municipal.

2. Esclareço que, inicialmente, a relatoria destes autos coube ao E. Ministro Vital do Rêgo, por força de sorteio eletrônico. Sua Excelência, todavia, anuiu à solicitação da consulente para que o processo fosse submetido a minha relatoria, tendo em vista a conexão com o tema tratado nos processos 037.403/2021-4 e 012.151/2022-0 (apensado àquele).

3. A consulente também solicitou tramitação preferencial da consulta, com fundamento no art. 159, IV, do Regimento Interno/TCU, o que deferi ao pautar este processo nesta primeira sessão de que participo após o ingresso dos autos em meu gabinete.

4. O feito foi analisado pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), tendo a unidade se manifestado no sentido de responder à autoridade consulente que: (i) essa transposição é possível para os empregados contratados por empresa estatal de município dos ex-territórios de Amapá e Roraima, desde que atendidos os requisitos do art. 31 da Emenda Constitucional (EC) 19/1998; e (ii) tal direito não se estende a casos do ex-território de Rondônia, por ausência de previsão no artigo 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT).

5. Antecipo minha integral concordância com as análises e conclusões da unidade especializada, que incorporo às razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

6. Contextualizando o assunto, transcrevo trechos do voto que proferi quando da prolação do Acórdão 1.373/2022-Plenário:

“9. O ex-Território de Rondônia foi alçado à condição de Estado pela Lei Complementar 41 de 22/12/1981, tendo sido instalado em 4 de janeiro do ano seguinte. Já os ex-Territórios do Amapá e de Roraima foram transformados em Estados pela Constituição Federal vigente, promulgada em 05/10/1988.

10. Dez anos após, a Emenda Constitucional 19/1998 previu, em seu art. 31, que várias categorias de servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima que prestavam serviços na data em que foram transformados em estados constituiriam quadro em extinção da Administração Pública Federal, transferindo o ônus de manutenção desses servidores para a União, ainda que continuassem a prestar serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos.

11. Os servidores do ex-Território de Rondônia passaram a ter o mesmo tratamento com a edição das Emendas Constitucionais 38/2002 e 60/2009, no que se refere à transposição dos seus servidores para o quadro em extinção da União.

12. Posteriormente, a Emenda Constitucional 79/2014, além de reiterar o vínculo funcional com a União dos servidores admitidos nos quadros dos Municípios integrantes dos ex-Territórios, estendeu o rol dos servidores que poderiam exercer o direito de opção para ingressar no quadro em extinção da União, igualando o tratamento oferecido aos servidores dos três ex-Territórios e fixou o prazo máximo de 180 dias para que o poder central regulamentasse o enquadramento dos servidores.

13. Essa alteração constitucional passou também a distinguir do conjunto de servidores dos ex-Territórios que poderiam optar pela transposição para o quadro em extinção da administração federal, aqueles que foram admitidos regularmente e que se encontravam no exercício de funções policiais nas Secretarias de

Segurança Pública. Esses foram inicialmente enquadrados na carreira da Polícia Civil dos ex-Territórios, independentemente de terem sido ou não admitidos originalmente em postos policiais.

14. Com efeito, foi editada a Medida Provisória 660/2014, transformada na Lei 13.121/2015 e revogada pela vigente Lei 13.681/2018, que é regulamentada pelo Decreto 10.020/2019, com a redação dada pelo Decreto 10.666/2021, que, entre outras providências, instituiu a CEEXT [Comissão dos Ex-Territórios Federais], a quem é atribuída a análise técnica dos requerimentos de opção para a inclusão dos servidores dos ex-Territórios no quadro em extinção da União e dos seus correspondentes reenquadramentos.

15. Além disso, em 2017, a Emenda Constitucional 98, ao alterar a Emenda Constitucional 19/1998, incluiu, no quadro em extinção da União, servidor público, integrante da carreira de policial, civil ou militar e qualquer pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados em que foram transformados, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas.

16. Tal previsão aumentou exponencialmente a quantidade de pessoas beneficiadas, bem como flexibilizou os meios probatórios para a comprovação de relação ou vínculo para fins de enquadramento.”

7. Também, naquela assentada, lembrei que esse tema do enquadramento dos servidores dos ex-territórios nos quadros de pessoal da União, por ser sensível, complexo e materialmente relevante, já foi objeto de diversos processos no âmbito desta Corte. Eis uma amostra da atuação deste Tribunal sobre a matéria:

“TC-005.291/1999-2 - Solicitação do Congresso Nacional acerca da redução de salários nas aposentadorias dos professores do ex-Território Federal de Rondônia.

TC-003.533/2001-0 - Consulta formulada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados a respeito da correta interpretação do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19/98. Dúvida acerca do alcance da expressão ‘servidores municipais dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima’.

TC-001.710/2004-2 - Representação formulada por Procurador da Fazenda Nacional acerca de irregularidades no pagamento de policiais militares oriundos do extinto Território do Amapá.

TC-004.911/2004-4 - Representação acerca de pagamento irregular a servidores públicos do quadro de pessoal do ex-Território de Amapá.

TC-012.985/2004-2 - Auditoria de Conformidade nos procedimentos para colocar servidores públicos federais à disposição do estado de Roraima.

TC-000.933/2005-1 - Auditoria de Conformidade nos procedimentos para colocar servidores públicos federais à disposição do estado do Amapá.

TC-004.836/2005-6 - Auditoria no enquadramento dos professores do ex-Território de Rondônia.

TC-015.989/2005-3 - Auditoria no enquadramento dos professores do ex-Território de Roraima.

TC-016.298/2005-9 - Auditoria no enquadramento dos professores do ex-Território do Amapá.

TC-007.521/2014-6 - Consulta sobre o alcance e abrangência do art. 89 do ADCT acerca da admissão de servidores e empregados do estado de Rondônia.

TC-025.228/2015-3 - Denúncia acerca de procedimentos em curso na Superintendência de Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Amapá - para exclusão da folha de pagamento de servidores federais oriundos do extinto Território Federal do Amapá.

TC-034.566/2018-0 - Representação em razão de possíveis transposições indevidas, realizadas sem concurso público, para quadro em extinção da Administração Federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a Administração Pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá e de Roraima na fase de instalação dessas unidades federadas.

TC-028.963/2020-2 - Monitoramento acerca da legalidade, eficiência e efetividade do processo de transposição de servidores e empregados dos ex-Territórios Federais a quadro em extinção da Administração Pública Federal.”

8. O mencionado Acórdão 1.373/2022-Plenário foi proferido no bojo do já citado TC 037.403/2021-4, que tratou de representação formulada por unidade técnica deste Tribunal a fim de apurar possíveis irregularidades no processo de transposição e enquadramento de policiais oriundos dos três ex-territórios federais. O cerne da suposta irregularidade tratada naqueles autos dizia respeito

aos requisitos de escolaridade a serem atendidos pelos profissionais que desempenhavam funções policiais.

9. Feita essa breve contextualização, prossigo para o exame de mérito da consulta.

10. Ao detalhar as regras aplicáveis aos servidores que atuavam naqueles territórios, lembro que a EC 38/2002 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e estabeleceu a seguinte regra para policiais militares e servidores municipais do ex-território de Rondônia:

*Art. 89. Os integrantes da **carreira policial militar** e 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, bem como os **servidores e os policiais militares** alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro 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, **constituirão, 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.** (destaques acrescidos)*

11. Observa-se o caráter limitado desse dispositivo: exclusivamente para policiais militares e servidores municipais que se encontravam prestando serviço ao território de Rondônia, na data em que este foi transformado em Estado.

12. Já a possibilidade de transposição dos servidores dos ex-territórios de Roraima e Amapá foi contemplada no artigo 31 da EC 19/1998, que, em sua redação original, tinha alcance semelhante ao do artigo 89 do ADCT. Após as alterações promovidas pela EC 79/2014 e pela EC 98/2017, contudo, passou a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 31. A 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 Federais do **Amapá e de Roraima** 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 Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, 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, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal.*

*§ 1º O enquadramento referido no caput deste artigo, para os servidores, para os policiais, civis ou militares, e para as pessoas que tenham revestido essa condição, **entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993**, dar-se-á no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente.*

§ 2º Os integrantes da carreira policial militar a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições estatutárias a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observados as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico e o direito às devidas promoções.

§ 3º As pessoas a que se referem este artigo prestarão serviços aos respectivos Estados ou a seus Municípios, na condição de servidores cedidos, sem ônus para o cessionário, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, podendo os Estados, por conta e delegação da União, adotar os procedimentos necessários à cessão de servidores a seus Municípios.

§ 4º Para fins do disposto no caput deste artigo, são meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual, além dos admitidos em lei:

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;

II - a retribuição, a remuneração ou o pagamento documentado ou formalizado, à época, mediante depósito em conta-corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária em que se identifique a administração pública do ex-Território, do Estado ou de prefeitura neles localizada como fonte pagadora ou origem direta dos recursos, assim como aquele realizado à conta de recursos oriundos de fundo de participação ou de fundo especial, inclusive em proveito do pessoal integrante das tabelas especiais.

§ 5º Além dos meios probatórios de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo daqueles admitidos em lei, o **enquadramento referido no caput deste 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.**

§ 6º As pessoas a que se referem este artigo, para efeito de exercício em órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal dos Estados do Amapá e de Roraima, 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.” (destaques acrescidos)

13. Consta-se que o constituinte derivado ampliou, de maneira substancial, aos casos de Amapá e Roraima o alcance dos direitos previstos no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, permitindo a possibilidade de transposição para os quadros em extinção da APF a agentes em circunstâncias bem mais amplas do que aquelas que haviam sido reconhecidas aos servidores municipais e policiais militares de Rondônia.

14. A possibilidade de opção por integrar o quadro em extinção da Administração Pública Federal foi estendido a qualquer pessoa que comprove ter mantido, por pelo menos noventa dias, qualquer espécie de vínculo com a administração direta, indireta, autárquica e fundacional, empresa pública e sociedade de economia mista, no período de instalação dos Estados do Amapá e de Roraima.

15. Tal possibilidade já havia sido reconhecida por este Tribunal ao apreciar o processo 034.566/2018-0, que tratou de representação:

“autuada com objetivo de apurar indícios de transposições indevidas, derivadas da Emenda Constitucional 98/2017, para quadro em extinção da Administração Pública Federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a Administração Pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá e de Roraima na fase de instalação dessas unidades federadas”.

16. Ao proferir o Acórdão 1.919/2019-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), o Tribunal considerou a representação parcialmente procedente, apenas expedindo determinações e recomendações relacionadas aos procedimentos a cargo da Comissão Especial dos ex-territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT).

17. Com efeito, as controvérsias jurídicas relacionadas à abrangência das alterações promovidas pela Emenda Constitucional 98/2017 guardam complexidades tais que ensejaram o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.935, de iniciativa da Procuradoria-Geral da República (PGR).

18. A esse respeito, mais uma vez, permito-me transcrever trechos do voto que proferi quando da prolação do Acórdão 1.373/2022-Plenário:

“33. Essa situação tão especial, qual seja a excepcionalização do princípio do concurso público por emenda constitucional, não deixou de ser judicializada. Veja-se, a propósito, a ementa da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 22/05/2020, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.935, que considerou, por unanimidade, constitucional a Emenda Constitucional 98/2017:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 98/2017. SERVIDORES DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS. AMAPÁ E RORAIMA. ALEGADA OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS (ART. 60, § 4º, IV, CFRB). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO NÚCLEO ESSENCIAL OU DE TENDÊNCIA A ABOLIR O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. DESENVOLVIMENTO DA FEDERAÇÃO. ISONOMIA MATERIAL. DIGNIDADE HUMANA PROTEGIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Os direitos e garantias individuais foram alçados à condição de cláusula pétrea pela primeira vez na Constituição da República de 1988. O art. 60, §4º, IV, protege o texto constitucional de emendas que atinjam o núcleo essencial desses direitos ou tendam a aboli-los.

2. A interpretação do alcance das cláusulas pétreas deve encontrar equilíbrio entre a preservação do núcleo identitário constitucional e o regime democrático. Precedentes.

3. Presentes elementos que justifiquem o tratamento diferenciado, a norma que promove desequiparação de direitos concretiza a faceta material do princípio da isonomia (art. 5º, caput, CRFB). Precedentes.

4. Ao excepcionar o princípio do concurso público por emenda constitucional e, em situação reconhecidamente singular, o legislador não afeta seu núcleo essencial nem busca aboli-lo.

5. A forma federativa de Estado, outra cláusula pétrea, pressupõe a busca pelo desenvolvimento de cada ente, para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CRFB), sendo prerrogativa da União atuar nesse sentido também no exercício de seu Poder Legislativo.

6. O ordenamento pátrio possui outras exceções ao concurso público, inclusive que garantem a efetivação de trabalhadores de ex-Territórios, cabendo ao constituinte derivado estabelecer critérios para alargá-la, bem como medir o impacto orçamentário.

7. A proteção estabelecida pelo art. 60, § 4º, IV, da CRFB, visa precipuamente a garantia da dignidade humana, que não se encontra ameaçada, de qualquer forma, pela norma questionada.

8. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.’

34. O STF decidiu, portanto, que os procedimentos previstos nessas normas não ferem o princípio constitucional do concurso público, mas apenas o afasta, temporariamente, para esse caso reconhecidamente excepcional.

35. Disse o Ministro-Relator, Edson Fachin, em seu voto nessa ADI que: ‘colimando dos elementos trazidos em sede de prestação de informações, verifica-se diversos elementos socioeconômicos que justificam o tratamento diferenciado aos servidores beneficiados pelos dispositivos impugnados, o que, pelo prisma da equidade, mostra-se juridicamente possível e consentâneo ao estabelecido pelo constituinte originário de 1988’.” (destaques acrescidos)

19. Nesta senda, resta patente que a Corte Suprema considerou inexistente o alegado vício de inconstitucionalidade na EC 98/2017. Impende destacar que o argumento central da PGR naquela ADI era o seguinte:

“a pretexto de corrigir distorções das redações anteriores conferidas pelas ECs 19/1998 e 79/2004, a norma ampliou demasiadamente o alcance da redação original do art. 31 da EC 19/1998 ao incluir, no quadro em extinção da Administração Federal, pessoas que mantiveram qualquer forma de vínculo com os ex-Territórios e com os Estados recém-criados e seus municípios” (destaquei).

20. Chegando, finalmente, ao ponto central da consulta, transcrevo a questão oferecida pelo consulente:

“O Tribunal de Contas da União entende que, da atual redação do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é possível concluir que os empregados contratados sem concurso público diretamente por empresa

estatal criada por Município de ex-Território sejam transpostos para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, quando entre a data da transformação dos ex-Territórios em Estados e outubro de 1993 tenham desempenhado suas atribuições diretamente à Administração do Município por meio da celebração de convênio entre o Município e a referida empresa estatal municipal?” (destaques acrescidos)

21. Assiste integral razão à AudGovernança quando afirma que o exercício de funções diretas às Administrações Públicas municipais desses dois ex-territórios, por parte de empregado das suas respectivas empresas estatais, selecionado em decorrência de convênio firmado entre o município e a estatal, pode ser caracterizado como uma das espécies de relação ou vínculo funcional especificadas no art. 31 da EC 19/1998 (funcional, empregatício, trabalhista, estatutário ou de trabalho) com a Administração Pública da prefeitura localizada no município.

22. Dessa forma, outra não pode ser a conclusão senão a de que, para o caso dos ex-territórios do Amapá e Roraima, o empregado contratado pela empresa estatal do município do ex-território **tem direito à opção pela transposição** para quadro em extinção da Administração Pública Federal, caso comprove que trabalhava diretamente para o município, **por meio de convênio entre o município e a referida empresa estatal municipal**, e desde que demonstre atender a todos os requisitos estabelecidos no artigo 31 da EC 19/1998.

23. Dentre os mencionados requisitos, destaco:

- a. art. 31, *caput*, da EC 19/1998: ter sido contratado pela empresa estatal do município do ex-território do Amapá ou de Roraima e exercido suas atribuições de forma direta à municipalidade, por meio de convênio ou outro instrumento similar celebrado entre o município e a empresa pública municipal contratante;
- b. art. 31, §1º, da EC 19/1998: ter exercido as atividades laborais até outubro de 1993; e
- c. art. 31, §5º, da EC 19/1998: ter exercido as atividades laborais por período de, pelo menos, noventa dias.

24. Assim sendo, cabe responder positivamente ao consulente, visto que – diante dos dispositivos constitucionais e legais, além da jurisprudência desta Corte e do Supremo Tribunal Federal, mencionados neste voto – é possível concluir que os empregados contratados sem concurso público, diretamente por empresa estatal criada por município de ex-território do Amapá ou Roraima sejam transpostos para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, quando, entre a data da transformação dos ex-territórios em Estados e outubro de 1993, tenham desempenhado suas atribuições diretamente à Administração do município por meio da celebração de convênio entre o município e a referida empresa estatal municipal.

25. **O mesmo não se pode afirmar**, todavia, em relação aos empregados de eventuais empresas estatais criadas por municípios de Rondônia, tendo em vista a ausência de previsão constitucional a respaldar tal direito aos interessados.

26. Por fim, consoante apontado pela AudGovernança, registro que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 7/2018, que objetiva alterar o direito de opção de servidores e agentes públicos pela transposição para quadro em extinção na APF. Eventual aprovação dessa proposta poderá alterar o quadro normativo e, portanto, as conclusões da presente consulta.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de julho de 2024.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1268/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.970/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta
3. Responsáveis: não há
4. Unidade: Advocacia-Geral da União
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca)
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta consulta formulada pelo Ministro-Chefe Substituto da Advocacia-Geral da União acerca da possibilidade de transposição, para os quadros em extinção da Administração Pública Federal, dos empregados contratados, sem concurso público, por empresa estatal criada por município de ex-território federal, que tenham exercido atribuições junto à administração do município, por meio da celebração de convênios entre o município e a referida empresa estatal municipal, tendo em vista o disposto no art. 31 da Emenda Constitucional (EC) 19/1998.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente consulta;

9.2. responder à consulente que:

9.2.1. para os casos do ex-território de Rondônia, não possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território, ainda que tenha desempenhado suas atribuições de forma direta à administração do município, por meio de celebração de convênio entre esse município e aquela empresa estatal, por falta de amparo no art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988 (ADCT/88);

9.2.2. para os casos dos ex-territórios do Amapá e de Roraima, possui direito de opção pela transposição para quadro em extinção da Administração Pública Federal o empregado contratado por empresa estatal do município do ex-território que tenha exercido atribuições de forma direta ao município, com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, desde que esse comprove, cumulativamente, que:

9.2.2.1. exerceu as atividades laborais até outubro de 1993, quando se encerrou o período de instalação dos estados do Amapá e de Roraima, de modo a preencher o requisito do art. 31, §1º, da EC 19/1998;

9.2.2.2. exerceu as atividades laborais por período de, pelo menos, noventa dias, de modo a preencher o requisito estabelecido no art. 31, §5º, da EC 19/1998; e

9.2.2.3. foi contratado pela empresa estatal do município do ex-território e exerceu suas atribuições de forma direta ao município, por meio de convênio ou outro instrumento similar celebrado entre o município do ex-território do Amapá ou de Roraima e a empresa pública municipal contratante, de modo a preencher o requisito estabelecido no **caput** do art. 31 da EC 19/1998;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à consulente e à Comissão dos Ex-Territórios Federais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 27/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 3/7/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1268-27/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Ofício 031.109/2024-SEPROC

Processo: 001.970/2024-0

Órgão/entidade: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI

Destinatário: ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO DO
MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 15/07/2024

(Assinado eletronicamente)

GEORGE MARQUES VARELA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.