

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
1ª VARA FEDERAL

Fl. _____

Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

CLASSE N. 1300 – AÇÃO ORDINÁRIA/SERVIÇOS PÚBLICOS

AUTOR: Sindicato dos Empregados da Associação de Assistência Técnica e
Extensão Rural de Rondônia – SEATER

RÉ: União

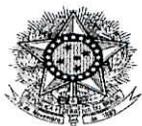
Sentença Tipo “A” – Res. CJF n. 535/2006

SENTENÇA

Vistos em inspeção ordinária.

Trata-se de ação de procedimento ordinário, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, ajuizada pelo SINDICATO DOS EMPREGADOS DA ASSOCIAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DE RONDÔNIA – SEATER, qualificado nos autos, contra a UNIÃO, objetivando: 1] o reconhecimento do direito dos substituídos ao vínculo federal estatutário, assegurados direitos e vantagens a eles inerentes, na forma do art. 89 do ADCT e normas legais que esclarece, bem como na situação fática dos servidores do Amapá e Roraima; 2] a condenação da ré a pagar a seus filiados as quantias devidas a título de direitos e vantagens inerentes ao cargo desde a data da publicação da EC 60 até a data do efetivo enquadramento no cargo estatutário mediante tabela específica criada no quadro em extinção da administração federal.

Para tanto, aduz: a) a Emenda Constitucional n. 60, de 11/11/2009, que alterou a redação do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, conferiu a diversos servidores atualmente pertencentes aos quadros do Estado de Rondônia o direito à transposição para os quadros da União Federal; b) a transposição foi regulamentada pela Lei nº 12.249, de 11/05/2010 e pelo Decreto nº 7.514, de 05/07/2011; c) ocorre que a União não cumpriu com tal mister em sua totalidade, não enquadrando seus substituídos, porque empregados públicos de empresas públicas e sociedade de economia mista (EMATER) admitidos entre 15/03/1987 e 22/12/1991, embora também estejam amparados pela Emenda Constitucional nº 60 e suas regulamentações, por terem sido custeados pela União até 31/12/1991; d) é de se garantir a aplicação de tratamento isonômico dado aos servidores das Companhias de Águas do Amapá e de Roraima, bem assim porque com o advento



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

da CF/88 tornou-se obrigatória a submissão de todos os servidores da administração direta, fundacional ou autárquica ao regime estatutário, que passou a ser único; e) que seus empregos foram transformados em cargos públicos, segundo preceito do art. 243 da Lei 8.112/90; f) além disso, a emenda constitucional se utilizou da expressão “servidores” de modo genérico, abrangendo todos os funcionários da administração direta e indireta.

Protestou provar o alegado por todos os meios de prova admitidos, atribuiu à exordial o valor de R\$50.000,00 e a instruiu com os documentos de fls. 34/178.

O pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido na decisão de fl. 180.

Citada, a ré trouxe à baila a contestação de fls. 183/194, articulando, preliminarmente, a inconstitucionalidade da EC n. 60/2009, por vício de iniciativa. Quanto ao mérito, aduz a inaplicabilidade da emenda constitucional ao caso concreto, ressaltando que o enquadramento não alcança os substituídos, ainda mais pela impossibilidade de aproveitamento em órgãos ou entidades da administração direta, autárquica ou fundacional. Consigna que não é possível adotar interpretação extensiva ao disposto na EC n. 60/2009 ao arrepio da lei maior. Acrescenta que a lei traz expressa previsão de permanência dos empregados sob o regime celetista (art. 17 da Lei nº 12.800/2013) e que há vedação ao pagamento de retroativos, por carecer a norma constitucional de autoaplicabilidade. Pugna, ao final, pela declaração incidental de inconstitucionalidade da EC 60 ou, sucessivamente, pela improcedência dos pedidos deduzidos na inicial.

Em réplica, o autor se bateu pelo acerto da tese esposada na exordial (fls. 196/199).

Instigadas à especificação de provas, as partes requereram o julgamento antecipado da lide (fls. 202 e 214).

Às fls. 216/218, o autor pugnou pela aplicação da Emenda Constitucional nº 79 e Lei nº 13.121/2015.

Convertido o julgamento em diligência (fl. 251), a demandante apresentou documentação a sustentar a natureza jurídica da EMATER-RO e



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

origem federal dos recursos para pagamento dos salários dos seus substituídos (fls. 257/1126).

A União manifestou-se no seguinte sentido: a) é incabível a transposição de empregados da Administração Indireta; b) a EMATER não pertence à Administração Direta ou Indireta: tem natureza jurídica de direito privado como sociedade civil sem fins lucrativos.

A seguir, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório. DECIDO.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Da prejudicial de inconstitucionalidade incidental

A propósito da questão prejudicial de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 60, de 11/11/2009, que alterou a redação do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tenho que não merece prosperar.

Isso porque não se está a tratar de ordinária e corriqueira política de pessoal, cuja iniciativa do processo legislativo deve, efetivamente, ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1.º, inciso II, alíneas "a" e "c", da CF/88.

Na verdade, cuida-se de uma medida destinada a solucionar entraves decorrentes da transformação de um território federal num novo Estado, que fez surgir a necessidade de reequacionar a distribuição de competências entre a União e o recém-criado Estado de Rondônia.

Há aqui, pois, nitidamente, discussão de relevo constitucional, na qual repousa potencial divergência entre entes federativos, pelo que foi necessária a adoção da espécie normativa de emenda constitucional e, por certo, igualmente adequada a ampliação da iniciativa do correspondente processo legislativo, não mais circunscrito ao Presidente da República, mas aos legitimados a propor emenda constitucional, nos termos do art. 60, incisos I a III, da Lei Maior.

Impende ressaltar, ainda, que a emenda constitucional sob discussão cuidou de alterar dispositivo do ADCT, regulando situação jurídica transitória, concernente ao pessoal admitido ou contratado anteriormente à novel ordem jurídica constitucional, e que não possuía plena eficácia, mas sim condicionada a legislação futura, o que ocorreu posteriormente com a edição de duas leis



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

ordinárias de iniciativa do Presidente de República (Leis de n. 12.249/10, em seus arts. 85 a 101, e 12.800/13), por envolver matéria privativa da competência do Chefe do Poder Executivo Federal.

Conseqüentemente, não há que se falar em vício de iniciativa na EC n. 60/09, porquanto a emenda foi proposta por um de seus legitimados (art. 60, I, CF), bem como versou sobre situação jurídica transitória, que foi posteriormente regulamentada por ato privativo do Presidente da República.

Passa-se, pois, à análise do mérito.

2. Do direito à transposição

2.1. Da singular noção de “transposição” e de sua compatibilidade constitucional

É lição das mais básicas que a estruturação e organização da Administração Pública requerem o isolamento de atribuições e responsabilidades em unidades funcionais, e o agrupamento de tais unidades em segmentos, articulados conforme a natureza das atividades a serem realizadas e sua contribuição para o trabalho coletivo, sempre com vistas ao melhor desempenho dos agentes, em termos de eficiência e economicidade, e à mais completa concretização dos fins institucionais, que espelham o interesse público.

Por estas razões, pois, são criados cargos públicos, a serem preenchidos por agentes prestadores do serviço público, e estes cargos se interligam em carreiras – para acompanhar a contiguidade escalonada do incremento da complexidade de suas atribuições e sua respectiva contrapartida remuneratória; assim como também se posicionam em quadros administrativos – para compor o funcionamento integrado desses segmentos, ou seja, desses órgãos ou entidades pertencentes à Administração estatal como um todo.

É cediço, igualmente, que a Administração Pública prezava de maior elasticidade, em ordens constitucionais anteriores, na arquitetura de seu desenho institucional, e no preenchimento de seus cargos, admitindo-se modalidades diversas de provimento e reformulações do concerto organizacional, por vias normativas submetidas a menos critérios, a balizas menos rígidas.

A saber, a CF/67, com redação dada pela EC n. 01, de 17/10/1969, consagrando a meritocracia no ingresso do cidadão ao serviço público, estipulava, no art. 97, § 1.º, que a primeira investidura em cargo público



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

deveria de aprovação prévia em concurso público, ressalvados os casos indicados em lei. A CF/88, por seu turno, suprimindo a expressão “primeira”, em um silêncio eloquente que visava fortalecer o sistema de mérito, estabeleceu o concurso público como forma única de acesso a todos os cargos e empregos públicos, consoante o art. 37, inciso II – forma esta aberta a todos os cidadãos, evitando-se destarte a redução do universo de aspirantes aos postos da Administração Pública àqueles já pertencentes à máquina estatal, por meio de processos seletivos internos.

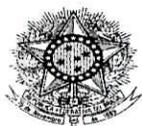
Com isso, as formas de preenchimento inicial dos cargos e dos empregos públicos (ressalvados os de livre nomeação e exoneração), ou seja, as formas de provimento originário, pelo agente, em cada cargo ou emprego, passaram a ter esse parâmetro incontornável do concurso público, que não fica mais restrito só à primeira vez em que o indivíduo se investe em cargo público, criando seu primeiro vínculo com a Administração, como antes.

A dita modificação visa a garantir, a par do mérito do ingressante, a isonomia entre os concorrentes e a impessoalidade no bojo das relações regidas pelo direito público.

Em virtude disso, tornaram-se incompatíveis com a Constituição as formas de provimento derivado que não consistam, de algum modo, em restabelecimento do *status quo ante*, é dizer, em readequação do posicionamento do servidor para restauração do vínculo antes estabelecido – como sói ocorrer, por exemplo, nos casos de reversão de aposentados, de reintegração de demitidos e de recondução de servidor estável ao cargo de origem –, de maneira a se preservar o patamar de atribuições a ele acometidas e o respectivo grau de responsabilidade, correlativos ao nível de capacidade técnica objetivamente aferida por ocasião de sua investidura.

Ou ainda, são incompatíveis com a vigente ordem constitucional as formas de provimento derivado que façam migrar o servidor de um cargo para outro, com atribuições distintas e maior grau de responsabilidade – a exigir, por óbvio, maior qualificação profissional – sem que estejam atrelados em uma mesma carreira e sem que pertençam ao mesmo quadro administrativo, apartando-se de uma legítima progressão funcional.

Assim é que antigos institutos que franqueavam essas alterações, usando de variada nomenclatura (tais como o acesso, a ascensão, a



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

transformação, a transferência e a transposição), foram relegados ao ostracismo. Mesmo na Lei n. 8.112/90 – promulgada na vigência da CF/88, diga-se –, as formas de provimento denominadas “ascensão” e “transferência” foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, e os incisos III e IV do art. 8.º daquele diploma posteriormente revogados pela Lei n. 9.527, de 10/12/1997.

Pacífica é a jurisprudência da Corte Suprema, quanto ao tema (precedentes: MS 22148-8/160, ADI 231, ADI 245, ADI 837), sendo oportuno aqui reproduzir a ementa da ADI 231 (destacou-se):

Ação direta de inconstitucionalidade. Ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos. - O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a 'promoção'. Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados. - o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal também não permite o 'aproveitamento', uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo. (...). (ADI 231, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgamento em 5.8.1992, DJe de 13.11.1992).

A consolidação desse entendimento redundou na edição da Súmula n. 685 do STF, recentemente convertida na Súmula Vinculante n. 43, a 08/04/2015, com o seguinte teor:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Tais limitações, evidentemente, afetam a dinâmica das entidades administrativas, que precisam, de quando em vez, promover reestruturações em seus quadros, no intuito de modernizar e adequar o aparato institucional para melhor atender às mutáveis exigências do interesse público. Esses rearranjos não são, todavia, de todo excluídos, sob pena de se fossilizar o serviço público, impedindo a Administração de atingir seus fins constitucionalmente previstos.

No que tange os cargos e carreiras, é usual a implantação de planos de classificação de cargos, para os quais são redistribuídos, transpostos, e por vezes



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

transformados, os cargos públicos, a exemplo do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, criado pela Medida Provisória n. 304, de 29/06/2006, convertida na Lei n. 11.357, de 19/10/2006, o qual absorveu os cargos (não integrantes de carreiras específicas ou planos especiais) inclusos nos planos instituídos pela Lei n. 5.645, de 10/12/1970 – que definiu diretrizes para a classificação de cargos do serviço público da União e das autarquias federais; e pela Lei n. 6.550, de 05/07/1978 – que estabeleceu diretrizes para a classificação de cargos, empregos e funções do serviço público dos antigos Territórios Federais; além dos contidos nos planos correlatos das respectivas autarquias e fundações públicas.

Dessa forma, quando não caracterizem formas derivadas de provimento que ofendam o art. 37, inciso II da Carta Política, as modificações em órgãos, em quadros, em carreiras e até em cargos públicos não são, *a priori*, indevidas, desde que obedecida a repartição constitucional de competências e os critérios formais de inovação normativa.

Veja-se, a propósito, que a transformação de cargos, empregos e funções públicas é prevista no espectro de atribuições do Congresso Nacional, em observância do processo legislativo, nos termos do art. 48, inciso X, da CF/88, e que, por decreto, o Presidente da República pode dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, resguardada a criação ou extinção de órgãos e o aumento de despesa (art. 84, inciso VI, alínea “a”, da CF).

Assim como a “transformação”, a chamada “transposição”, por sua vez, malgrado imprecisões técnicas constantes de diferentes diplomas normativos produzidos no âmbito dos diversos entes federativos, quando não acarretar a burla à regra do concurso público, tem também guarida no ordenamento jurídico, sendo bastante indicar que o instituto é previsto no art. 9.º da mencionada Lei n. 5.645/70, com o seguinte teor:

Art. 9º A transposição ou transformação dos cargos, em decorrência da sistemática prevista nesta lei, processar-se-á gradativamente considerando-se as necessidades e conveniências da Administração e, quando ocupados, segundo critérios seletivos a serem estabelecidos para os cargos integrantes de cada Grupo, inclusive através de treinamento intensivo e obrigatório.

O instituto em comento é objeto de conceituação no Decreto n. 70.320, de 23/03/1972, que regulamenta a lei referida, mais especificamente em seu art. 9.º, § 1.º, que reza (destacou-se):

Art. 9º Fixado o número de cargos, a constituição das Categorias Funcionais nos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
1ª VARA FEDERAL

Fl. _____

Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

Grupos processar-se-á mediante a transformação ou transposição dos atuais cargos que irão integrá-las, segundo a correlação das respectivas atividades com as que forem inerentes a cada Grupo.

§ 1º Para efeito deste Decreto, considera-se:

- a) Transformação de Cargos - a alteração das atribuições de um cargo existente;
- b) Transposição de Cargos - o deslocamento de um cargo existente para classe de atribuições correlatas do novo sistema.

É de se notar, a princípio, que a transposição configura, pois, deslocamento do cargo, e não do servidor; e um deslocamento entre sistemas de classificação, ou seja, entre planos de cargos e carreiras que estruturam cada qual dos diferentes quadros administrativos. Além disso, da leitura do art. 9.º da Lei n. 5.465/70, depreende-se que o procedimento se faz adequado quando da vacância do cargo a ser deslocado, muito embora se considere igualmente cabível seu reposicionamento enquanto ocupado.

Sua diferença para com o instituto da transformação reside, à evidência, na ausência de alteração das atribuições que o constituem. Este aspecto, em particular, permite por a salvo a transposição – assim conceituada – do impedimento constitucional retromencionado (exigência de concurso público), revelando-se legítimo procedimento de reestruturação administrativa.

O advento da Lei n. 11.357/06, a despeito de diminuir a precisão conceitual do instituto, com a redação de seus dispositivos, mantém sua essência, ao relacioná-lo com a noção de “enquadramento”, mais apropriada ao posicionamento do servidor (e não do cargo) no âmbito do novo sistema classificatório. Num primeiro momento, pois, a distinção se enuncia com clareza, consoante o que diz o art. 3.º (em destaque):

Art. 3º Os servidores titulares de cargos de provimento efetivo de que trata o parágrafo único do art. 1º desta Lei serão automaticamente enquadrados no PGPE, de acordo com as respectivas atribuições, os requisitos de formação profissional e a posição relativa na Tabela, conforme Anexo II desta Lei.

§ 1º Os cargos de nível superior, intermediário e auxiliar a que se refere o parágrafo único do art. 1º desta Lei que estejam vagos na data da publicação da Medida Provisória nº 304, de 29 de junho de 2006, e os que vierem a vagar serão transpostos para o PGPE, de acordo com o respectivo nível e requisitos exigidos para ingresso, conforme disposto em regulamento.

§ 2º *omissis*.

§ 3º O enquadramento de que trata o caput deste artigo dar-se-á automaticamente, salvo manifestação irretratável do servidor, a ser formalizada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da vigência da Medida Provisória nº 304, de 29 de junho de 2006, na forma do Termo de Opção constante do Anexo IV desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas de implementação das Tabelas de Vencimento Básico referidas no Anexo III desta Lei.

§ 4º Os servidores que formalizarem a opção referida no § 3º deste artigo permanecerão na situação em que se encontravam na data anterior à da entrada



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

em vigor da Medida Provisória nº 304, de 29 de junho de 2006, não fazendo jus aos vencimentos e às vantagens por ela estabelecidos.

Ao tratar dos critérios para a reclassificação dos cargos, porém, o diploma normativo esmaece a nuance, com relação à transposição de cargos ocupados, imbricando um e outro posicionamento (do cargo e do servidor) no novo sistema, a ponto de ensejar o entendimento de que a transposição é dos próprios servidores, aos cargos em que serão enquadrados. Confira-se o parágrafo 3.º do art. 70 (destacou-se):

§ 3º O Poder Executivo promoverá, mediante decreto, a reclassificação dos cargos a que se referem o parágrafo único do art. 1º e os arts. 12, 42 e 55 desta Lei, observados os seguintes critérios e requisitos:

I - unificação, em cargos de mesma denominação e nível de escolaridade, dos cargos de denominações distintas, oriundos do Plano de Classificação de Cargos instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e de Planos correlatos das autarquias e fundações públicas cujas atribuições, requisitos de qualificação, escolaridade, habilitação profissional ou especialização exigidos para ingresso sejam idênticos ou essencialmente iguais aos cargos de destino;

II - transposição aos respectivos cargos e inclusão dos servidores na nova situação, obedecida a correspondência, identidade e similaridade de atribuições entre o seu cargo de origem e o cargo em que for enquadrado;

III - localização dos servidores ocupantes dos cargos reclassificados em referências, níveis ou padrões das classes dos cargos de destino determinados mediante a aplicação dos critérios de enquadramento fixados nesta Lei.

Em que pese tal esmaecimento da distinção, contudo, remanescem dois aspectos iniludíveis, tomados à conta de critérios que hão de sempre condicionar procedimentos dessa monta, no âmbito administrativo. O primeiro deles é a direta correspondência, a essencial semelhança, ou mesmo a identidade de atribuições e responsabilidades atreladas ao cargo, seja este considerado na classificação anterior, seja no novo sistema classificatório; ou, como se queira, a equivalência entre o “cargo de origem” e o “cargo de destino”, no qual será posicionado (enquadrado) o servidor. Por conseguinte, subsistem no novo enquadramento os mesmos requisitos para investidura, quanto à qualificação e habilitação técnica, científica e profissional, ou em equivalente nível, de modo a se obedecer a meritocracia.

Com isso, em transposição ou enquadramento, o imprescindível é que não haja substancial alteração do vínculo funcional firmado entre o servidor e a Administração, permanecendo iguais, na medida do possível, tanto os requisitos para a formação desse vínculo, quanto as consequências dele decorrentes. Essa continuidade do vínculo vem sintetizada no art. 78-A da Lei n. 11.357/06, incluído pela Lei n. 11.490, de 20/06/2007, *in verbis*:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
1ª VARA FEDERAL

Fl. _____

Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

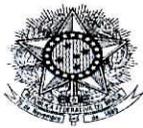
Art. 78-A. A transposição para os cargos dos planos de cargos e para as Carreiras estruturadas por esta Lei ou o enquadramento nesses cargos e Carreiras não representa, para qualquer efeito legal, inclusive para efeito de aposentadoria, descontinuidade em relação às Carreiras, aos cargos e às atribuições atuais desenvolvidas pelos servidores ocupantes de cargos efetivos objeto de transposição ou enquadramento. (Incluído pela Lei nº 11.490, de 2007).

O segundo aspecto digno de nota é a limitação que a discricionariedade subjacente ao procedimento da transposição (ou novo enquadramento) conduzida pela Administração sofre em face da vontade do próprio servidor, que firmou o vínculo funcional ciente das condições então estipuladas por aquela.

Embora não expressamente contido na Lei n. 5.645/70, o direito de opção do agente público à alteração de seu enquadramento – ou seja, a opção de integrar o novo plano de classificação ou permanecer no mesmo cargo ou emprego, doravante compondo quadro suplementar, em extinção – já se encontrava disposto nos arts. 10 e 11 da Lei n. 6.550/78, para adequar a situação dos funcionários já pertencentes aos quadros dos Territórios, antes da reclassificação trazida com essa lei, assim como dos funcionários e servidores federais que se encontrassem em exercício naqueles Territórios e ainda não tivessem sido enquadrados na sistemática de classificação da Lei n. 5.645/70. Posição equivalente foi adotada com a elevação do Território Federal de Rondônia à condição de Estado, a partir da Lei Complementar n. 41, de 22/12/1981, conforme se verá, em seguida.

É de se notar, porém, que referida opção, além de ser também condicionada à submissão a concurso público ou processo seletivo interno, nas ocasiões em que prevista naqueles diplomas normativos editados sob a égide da CF/67 (com redação dada pela EC n. 01/69), não abrangia a todos os servidores, instituindo disparidades entre os agentes públicos sujeitos ao novo sistema classificatório.

Em adendo, um detalhe sobressai, com relação à criação do Estado de Rondônia: o fato de que, nesse caso, a formação de um novo ente federativo acarretou a aquisição de autonomia, consubstanciada na capacidade do novo ente político de se organizar, por leis próprias, e de se gerir consoante sua estrutura administrativa e sua legislação. Este último aspecto, por implicar uma redistribuição de competências entre a União e o novo Estado – e, conseqüentemente, entre esferas político-administrativas distintas –, confere à hipótese de transposição/enquadramento em comento uma singularidade, separando-a das situações de reestruturação administrativa acima explanadas, e



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

envolvendo modificações relativas ao vínculo jurídico-administrativo dos referidos servidores que, por seu relevo, reforçam a importância do exercício de sua opção, para os fins do reposicionamento à época almejado.

É, portanto, justamente porque tal opção não foi contemplada de modo equânime, pela lei de criação do Estado de Rondônia, e porque possivelmente sequer foi efetivada, nos seus exatos termos, a redistribuição dos ditos servidores no espectro institucional assim redesenhado, que se reconheceu posteriormente a legitimidade da reivindicação destes últimos, no sentido de se lhes facultar o exercício da opção por uma nova transposição (agora de retorno a quadros da Administração federal), compreendendo-se a instauração da atual ordem constitucional – com a formação de novas unidades federativas, inclusive, a reiterar o mesmo problema – como a circunstância propícia para se promover a devida reparação, buscando-se, ao longo dos anos, a reforma do texto constitucional para a inclusão do direito a transpor.

Todavia, a manifesta complexidade desse processo requer, indiscutivelmente, detida análise de seus desdobramentos no campo normativo, a fim de se identificar, à luz do enquadramento então projetado, e das normas que se seguiram após a CF/88 para se operar essa singular transposição – que, com efeito, exorbita o discricionário poder de auto-organização da Administração Pública, para se tornar direito dos servidores por ela abrangidos –, os limites objetivos e subjetivos de seu alcance.

2.2. Da isonomia na formação dos novos Estados

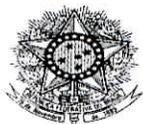
A LC n. 41/81, ao elevar o então Território Federal de Rondônia à condição de Estado, dispôs o seguinte para o seu quadro de pessoal:

Art. 18. Serão postos à disposição do Governo do Estado, a partir da vigência desta Lei, com todos os direitos e vantagens, os servidores públicos nomeados ou admitidos até a data da vigência da Lei nº 6.550, de 5 de julho de 1978, e em exercício a 31 de dezembro de 1981 na Administração do Território Federal de Rondônia.

Parágrafo único. O Governador do Estado aprovará os Quadros e Tabelas provisórias de pessoal da Administração do Estado e procederá, a seu juízo, mediante opção dos interessados, ao enquadramento dos servidores postos à sua disposição, devendo absorver pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos optantes.

Art. 19 - Os servidores não enquadrados na forma do parágrafo único do artigo anterior serão incluídos em Quadros ou Tabelas em extinção, que ficará sob a Administração do Governo do Estado e supervisão do Ministério do Interior.

§ 1º - Caberá ao Ministério do Interior, em articulação com o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, adotar as providências para o aproveitamento do pessoal de que trata este artigo em órgãos da União,



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

preferentemente localizados no Estado de Rondônia, ou cessão a entidades públicas estaduais ou municipais, assegurados, pela União, os direitos e vantagens pertinentes.

§ 2º - O pessoal incluído no Quadro ou Tabela em extinção continuará prestando serviço ao Governo do Estado de Rondônia, na condição de cedido, até que venha a ser localizado definitivamente em outros órgãos, mediante atos da autoridade competente.

[...]

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

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

[...]

Art. 29. Os servidores contratados pela Administração do Território Federal de Rondônia, após a vigência da Lei nº 6.550, de 5 de julho de 1978, e em exercício a 31 de dezembro de 1981, passam, a partir desta Lei, a integrar Tabela Especial de Empregos, em extinção, do Governo do Estado de Rondônia, e deverão ser absorvidos nos Quadros e Tabelas a que se refere o art. 19 desta Lei, dentro do prazo máximo de 2 (dois) anos da data de instalação do Estado, observadas as normas estabelecidas para a contratação de pessoal, e mediante concurso público.

Parágrafo único. Os empregos que vagarem na Tabela Especial Temporária, de que trata este artigo, serão considerados suprimidos automaticamente, vedada sua utilização para qualquer efeito.

[...]

Art. 36. As despesas, até o exercício de 1991, inclusive, com os servidores de que tratam o parágrafo único do art. 18 e os arts. 22 e 29 desta Lei, serão de responsabilidade da União.

Extrai-se dos dispositivos destacados que, com a criação do Estado de Rondônia, o funcionalismo vinculado ao então ex-Território Federal, e em exercício na data de 31/12/1981, dividiu-se da seguinte forma:

a) servidores públicos nomeados ou admitidos até a data da vigência da Lei n. 6.550/78 que, mediante opção, passaram a integrar o quadro de pessoal da Administração do Estado, tendo sido absorvidos um mínimo de 50% (cinquenta por cento) dos optantes;

b) servidores públicos nomeados ou admitidos até a data da vigência da Lei n. 6.550/78, incluídos em quadro em extinção de pessoal "sob a administração do Governo do Estado e supervisão do Ministério do Interior", ficando cedidos ao Estado de Rondônia, e que deveriam ser posteriormente aproveitados em outros órgãos da União ou cedidos a outras entidades públicas estaduais ou municipais;

c) servidores integrantes da carreira policial militar; e



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

d) servidores contratados pela Administração do Território Federal de Rondônia, após a vigência da Lei n. 6.550/78, e em exercício a 31/12/1981, incluídos em Tabela Especial de Empregos, que deveriam ser absorvidos, dentro de 02 (dois) anos da data de instalação do Estado, em quadro em extinção de pessoal, “sob a administração do Governo do Estado e supervisão do Ministério do Interior”, ficando cedidos ao Estado de Rondônia, e deveriam ser posteriormente aproveitados em outros órgãos da União ou cedidos a outras entidades públicas estaduais ou municipais.

Em qualquer dessas hipóteses, vale lembrar, a União era responsável pelo pagamento de pessoal até o fim do exercício de 1991 (31/12/91), inclusive dos servidores optantes do quadro de pessoal da Administração do Estado de Rondônia, desde que estes tivessem ingressado no serviço até 31/12/1981. Com isso, transparece o propósito, à época, de se conferir o devido suporte ao novo ente federativo que, embora oficialmente criado naquela data, não prescindiria de processo gradual para a aquisição de sua plena autonomia – ocasião em que se faria necessário melhor definir as responsabilidades com o pessoal admitido durante o período de transição entre Território Federal e Estado.

É de relevo apontar, nesse comenos, que outros dois Territórios Federais, do Amapá e de Roraima, atravessaram período semelhante, refletindo-se no próprio texto constitucional a necessidade de se garantir aos Estados-membros então nascentes os mesmos critérios adotados para a criação do Estado de Rondônia, conforme disposto no art. 14, *caput* e parágrafos, do ADCT. Estes preceitos estabeleceram uma distinção entre esses dois momentos do processo de constituição dos novos entes políticos (o de sua criação e o da plena autonomia), ao passo que consagraram, em sua redação, os termos “transformação” e “instalação” para respectivamente designá-los (destacou-se):

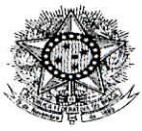
Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 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.

§ 3º O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4º Enquanto não concretizada a transformação em Estados, nos termos deste



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, "a", da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato.

Assim é que o legislador constituinte originário definiu o momento da instalação dos Estados do Amapá e de Roraima como sendo o da posse dos governadores eleitos em 1990, reproduzindo critério deduzido do teor do art. 5.º da LC n. 41/81, que previra a nomeação, pelo Presidente da República, de Governador para a condução do Estado de Rondônia em período justamente coincidente com o fim da 47ª legislatura (1983-1987):

Art. 5º - Para o período que se encerrará com o do mandato dos Governadores dos demais Estados, eleitos a 15 de novembro de 1982, o Presidente da República nomeará o Governador do Estado de Rondônia, no prazo de 90 (noventa) dias da vigência desta Lei e na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.

E como também no caso desses ex-Territórios se tinha em questão a situação jurídica dos servidores que, admitidos pela União, se encontravam no exercício de suas funções quando de sua transformação em Estados, somada à urgência de se conferir, a estes entes federativos recém-criados, o apoio financeiro e o suporte necessários para sua gestão administrativa, particularmente com relação ao corpo de servidores, o reconhecimento da insuficiência dos ajustes e adaptações então efetuados levou à posterior reforma do texto constitucional, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, cujo art. 31, em sua redação original, dispunha:

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.

A promulgação da EC n. 19/98, entretanto, não foi tampouco satisfatória, deixando pendências para o efetivo enquadramento dos servidores dos mencionados ex-Territórios, e não contemplando os servidores que foram



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

admitidos durante a fase de transição para a sua instalação.

Neste ínterim, em paralelo desdobramento à movimentação política para a transposição dos citados servidores do Amapá e de Roraima, sobreveio a Emenda Constitucional n. 38, de 12/06/2002, que incluiu o art. 89 no ADCT, incorporando aos quadros da União os policiais militares do extinto Território Federal de Rondônia que se encontravam no exercício de suas funções na data em que houve sua transformação em Estado, bem como os admitidos por força de lei federal e custeados pela União. Referido dispositivo continha originalmente a seguinte redação:

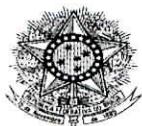
Art. 89. Os integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia, que comprovadamente se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviços àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os Policiais Militares admitidos por força de lei federal, custeados pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, bem como ressarcimentos ou indenizações de qualquer espécie, anteriores à promulgação desta Emenda.

Parágrafo único. Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações da respectiva Polícia Militar, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

Ante a evidente restrição do universo de servidores abrangidos com esta reforma, porém, foram apresentadas, nos anos seguintes, propostas de emenda constitucional visando alterar o citado art. 89 do ADCT, no intuito de conferir isonomia no tratamento entre os servidores civis e os militares de Rondônia e, de igual modo, entre estes e os servidores dos outros dois ex-Territórios Federais.

2.3. Do marco temporal para o direito de transpor

Nessa oportunidade, um aspecto discrepante veio a lume, no concernente ao interregno entre os momentos de transformação e de instalação dos Estados em comento, lançando-se dúvida sobre o critério então assumido para a fixação desse último estágio no processo de transição – é dizer: se o fator decisivo para se considerar definitivamente instalado o ente político seria o ato formal de posse do primeiro governador eleito, tal como implicitamente contido no art. 5.º da LC n. 41/81 (para o caso de Rondônia) e expressamente adotado pelo art. 14, § 1.º do ADCT (para o caso de Amapá e Roraima); ou se, por outro lado, o período de tempo entre a transformação e a plena autonomia do Estado seria o elemento objetivamente considerado para sua efetiva instalação.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

Decerto, a observância do aspecto temporal, nesta demarcação, indica aparente contradição, já constante da LC n. 41/81, em se confrontando a aludida interpretação do art. 5.º desta lei e o exarado no parágrafo único do art. 36, que consignava, como visto, ser de responsabilidade da União o custeio das despesas com os servidores de Rondônia – em exercício a 31/12/1981– até o exercício de 1991, inclusive. Ora, o período entre a promulgação da LC n. 41/81 e o término da 47ª legislatura compreende pouco mais de cinco anos, enquanto o lapso entre 31/12/1981 e o fim do exercício de 1991 consiste, por óbvio, em dez anos. Adicionalmente, a se tomar a definitiva instalação dos Estados do Amapá e Roraima com a posse de seus primeiros governadores eleitos, o prazo seria manifestamente menor, distando apenas de 05/08/1988 a 01/01/1991, em clara dissimetria com Rondônia.

De outra sorte, a ênfase sobre o período havido para a definitiva instalação privilegia a plena autonomia financeira e orçamentária do Estado como nota distintiva, acarretando, em contrapartida, a relativização das implicações jurídico-institucionais que envolvem a posse do Chefe do Poder Executivo estadual, enquanto ato formal e solene que pressupõe a prévia organização do ente federativo, com produção própria do arcabouço legal exigido para a realização do processo democrático de escolha do representante político, e, por conseguinte, faculta o desempenho das atribuições do eleito, na prática dos atos de governo e dos atos de gestão.

Desta feita, em meio a tal controvérsia, a principal das propostas de emenda formalizadas para alteração do art. 89 do ADCT, a PEC n. 483/2005 (à qual foram apensadas as PEC's 294/2004, 295/2004 e 343/2004), adotando a perspectiva do período em que as despesas com pessoal ficaram a cargo da União, buscava integrar aos quadros desta última os “servidores públicos, civis e militares, admitidos por força de lei federal, mas que foram custeados pela União até 31 de dezembro de 1991” e tinha a seguinte redação (destacou-se):

Art. 89. Os integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia, que comprovadamente se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território na data que foi transformado em Estado, bem como os servidores públicos, civis e militares, admitidos por força de lei federal, mas que foram custeados pela União até 31 de dezembro de 1991, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurando os direitos e vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, bem como ressarcimento ou indenizações de qualquer espécie, anteriores à promulgação desta Emenda.

Parágrafo único. Os servidores civis e militares continuarão prestando serviço ao Estado de Rondônia na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

regulamentares a que estão sujeitas, observadas as atribuições compatíveis com o grau hierárquico, se servidor militar.

Ocorre que, durante a tramitação da referida PEC, já na Câmara dos Deputados a matéria passou por alterações, de maneira que, no Substitutivo à PEC n. 483-A, o mesmo artigo passou a ter redação diversa. Senão vejamos (destacou-se):

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 serviços àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os atuais servidores e os policiais militares 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 vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os membros da Polícia Militar continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações da Polícia Militar, observadas as atribuições de função compatíveis com o grau hierárquico.

§ 2º Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

Nessa etapa do processo legislativo, pois, a PEC passou a contar com nova redação, na qual foram alterados os seguintes pontos:

a) o enquadramento nos quadros da União passaria a ser feito mediante opção e não automaticamente;

b) foram incluídos os servidores municipais que prestavam serviços ao ex-Território de Rondônia quando da sua transformação em Estado;

c) a delimitação do universo dos servidores estaduais a serem transpostos para o quadro em extinção da União, suprimindo-se o seguinte trecho que constava na PEC, em sua redação original: "os servidores públicos, civis e militares, admitidos por força de lei federal, mas que foram custeados pela União até 31 de dezembro de 1991", onde passou a constar: "servidores e os policiais militares admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987".

Com tais modificações, o marco selecionado para qualificar a instalação do Estado foi, com efeito, a posse do Chefe do Executivo. Para melhor compreensão dos motivos da escolha, transcrevo trecho do voto do relator feito por ocasião da apresentação do projeto na Comissão Especial (em destaque):

[...]



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à delimitação do universo dos servidores estaduais a serem transpostos para o quadro em extinção da União. A proposição principal prevê como requisitos para tanto a admissão por lei federal e o custeio pela União das respectivas despesas remuneratórias até a data de 31 de dezembro de 1991. Ocorre que o alcance desses requisitos é controverso. Discute-se se somente atingiria os servidores admitidos até a data de publicação da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981; se alcançaria os admitidos por força de decreto de autoria do Governador nomeado, até 15 de março de 1987, quando tomou posse o primeiro Governador eleito; ou se abrangeria todos os admitidos pelo Estado até o exercício de 1991, quando se encerrou a transferência de despesas de pessoal relativas a servidores e militares estaduais de Rondônia para a União, prevista pelo art. 36 da LC 41/81.

Tendo em vista que o objetivo das proposições em exame é o de oferecer um tratamento isonômico de conteúdo, e não apenas de forma, àquele oferecido aos servidores dos ex-Territórios de Roraima e Amapá, quando das suas respectivas transformações em Estado, entendemos que a única solução plausível para atingir este objetivo e afastar qualquer dúvida interpretativa quanto ao universo dos servidores contemplados é a de fixar como requisito delimitador a admissão regular nos quadros do Estado até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987.

De fato, nada obstante o Estado de Rondônia ter sido criado pela Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, mediante a elevação do ex-Território Federal de Rondônia a esta condição, o primeiro Governador democraticamente eleito no Estado de Rondônia, após a edição da citada lei, só veio a tomar posse no dia 15 de março de 1987.

Dessa forma, observa-se, incontestavelmente, que, no período entre 22 de dezembro de 1981 e 15 de março de 1987, o recém criado Estado de Rondônia continuou sendo administrado por Governador indicado e nomeado pelo Presidente da República, ou seja, alguém que agia sob a égide e o comando do Poder Executivo da União e que ocupava cargo demissível ad nutum, pelo que se afigura lógica a dedução de que, nesse interregno, o Estado de Rondônia ainda não detinha a característica fundamental que tipifica a sua efetivação como ente estatal federado do Brasil, ou seja, a sua autonomia frente à União.

Tal assertiva é confirmada, em termos doutrinários por renomados juristas dessa Nação, como o professor José Afonso da Silva, que magistralmente nos ensina que a Constituição assegura autonomia aos Estados federados, consubstanciada, necessariamente, na sua capacidade de auto-organização, de auto-legislação, de auto-governo e de autoadministração. Leciona o mestre, que, para a existência de autonomia dos Estados, necessário se faz a conjugação de dois elementos básicos: existência de órgãos governamentais próprios, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura, e competências exclusivas mínimas, pelo que podemos concluir que a efetiva instalação do Estado de Rondônia aconteceu, de fato, em 15 de março de 1987, com a posse do primeiro Governador eleito e a concretização real da autonomia federativa, de forma similar, inclusive, à determinada no § 1º do art. 14 do ADCT para os Estados de Roraima e Amapá, que servem de paradigma para o objeto da presente proposição.¹

Não obstante, durante a discussão na Comissão Especial, houve alteração no Substitutivo proposto, passando a haver menção aos servidores “alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar n. 41/81”, juntamente com “aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro governador eleito, em 15 de março de 1987”. Com

¹ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=527756&filename=TramitacaoPEC+483/2005. Acesso em: 04dez2015.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

isso, o texto final do art. 89 do ADCT, após aprovação em definitivo da EC n. 60/09, passou, então, a ser o seguinte:

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.

§ 1º Os membros da Polícia Militar continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia, na condição de cedidos, submetidos às corporações da Polícia Militar, observadas as atribuições de função compatíveis com o grau hierárquico.

§ 2º Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional.

Assim sendo, a par dessa gênese normativa, no âmbito do poder constituinte derivado, é de se reconhecer, portanto, que a correta interpretação da EC n. 60/09 é a de que ela foi além do previsto na LC n. 41/81, porque não só contemplou os servidores civis e policiais militares, oriundos do ex-Território, que se encontravam prestando regularmente seus serviços na data de 31/12/1981, mas também os servidores civis municipais em atuação naquela data, e os servidores civis estaduais e policiais militares regularmente admitidos até a data da posse do primeiro governador eleito (15/03/1987), quando, então, houve a aquisição plena da autonomia por parte do novo membro da Federação.

Nesse diapasão, o quadro esquemático abaixo bem esclarece a abrangência da disposição da LC n. 41/81 em cotejo com a norma constitucional em debate:

Servidores originalmente do ex-Território de Rondônia	Servidores do quadro da Administração Estadual	Disposição legal	Possibilidade de Transposição (Ressalva)
Servidores integrantes da carreira policial militar e servidores públicos municipais do ex-Território Federal de Rondônia		Art. 89 do ADCT (redação dada pela EC n. 60/09) e arts. 18 e 22 da LC n. 41/81	Desde que no exercício de suas funções em 31/12/1981
Servidores públicos nomeados ou admitidos até a data da vigência da Lei n. 6.550/78, incluídos em quadros ou		Arts. 19 e 36 da LC n. 41/81	Desde que no exercício de suas funções em 31/12/1981



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
1ª VARA FEDERAL

Fl. _____

Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

tabelas em extinção de pessoal			
50% (cinquenta por cento) dos servidores públicos nomeados ou admitidos até a data da vigência da Lei n. 6.550/78, que, mediante opção, passaram a integrar os quadros de pessoal da Administração do Estado de Rondônia		Arts. 18, parágrafo único, e 36 da LC n. 41/81	Desde que no exercício de suas funções em 31/12/1981
Servidores públicos contratados pelo então Território Federal de Rondônia após a vigência da Lei n. 6.550/78, incluídos em tabela especial temporária de empregos do Estado de Rondônia, que deveriam ser absorvidos em quadros e tabelas em extinção de pessoal		Arts. 29 e 36 da LC n. 41/81	Desde que no exercício de suas funções em 31/12/1981
	Servidores públicos admitidos a partir de 01/01/82 até a data de 15/03/87 (posse do primeiro governador eleito)	Art. 89 do ADCT (redação dada pela EC n. 60/09)	Admitidos até 15/03/1987

Como se vê, a redação dada pela emenda constitucional àquele artigo do ADCT englobou não só os servidores públicos civis e militares nomeados ou admitidos antes ou após a Lei n. 6.550/78 e no exercício de suas funções em 31/12/1981 (arts. 18, *caput* e parágrafo único, e arts. 22 e 29, da LC n. 41/81), quer tenham ou não sido absorvidos pelo governo do Estado (em até 50% do pessoal), mas também os que foram regularmente admitidos pelo Estado de Rondônia a partir de 01/01/82 até a data de 15/03/87 (posse do primeiro governador eleito), ficando a União responsável pelo pagamento das despesas com pessoal em qualquer daquelas situações funcionais.

Assim, embora a proposta inicial tenha contemplado os servidores admitidos por força de lei estadual e custeados pela União até 31/12/1991, o



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

critério prevalecente, pois, a despeito da inclusão do trecho “alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar n. 41/81” na redação final do art. 89, permaneceu sendo a posse do primeiro governador eleito, estabelecendo-se a data de sua ocorrência como o limite para a admissão de servidores nos quadros do Estado de Rondônia que viriam a ser alcançados pela EC n. 60/09. Ficam, destarte, excluídos os servidores que ingressaram no serviço público estadual a partir de 16/03/1987, carecendo de fundamento a interpretação extensiva do referido trecho, exatamente porque aquele art. 36 da LC n. 41/81 alcança apenas os servidores mencionados nos arts. 18, 22 e 29 do mesmo diploma legal: servidores em exercício no Território Federal de Rondônia, no momento de sua transformação em Estado.

Essa delimitação do universo de servidores abrangidos pela EC n. 60/09, cumpre assinalar, tampouco se modificou com a superveniência da Emenda Constitucional n. 79, de 27/05/2014, que, editada no sentido da convergência de entendimento sobre o tema quanto aos três ex-Territórios, em mais um capítulo desse processo político e institucional, promoveu a alteração do art. 31 da EC n. 19/98, preservando, porém, o disposto no art. 89 do ADCT, com sua atual redação, com a conseqüente manutenção do dia 15/03/1987 como data limite de ingresso no serviço público do Estado de Rondônia, para fins de transposição.

Em verdade, a promulgação dessa ulterior emenda opera a modificação do marco escolhido para a “efetiva” instalação dos Estados do Amapá e de Roraima, fixando-a em outubro de 1993, estendendo, por conseguinte, o período de transição para além da posse de seus primeiros governadores eleitos (como anteriormente preceituado no art. 14, § 1.º do ADCT), de modo a alcançar servidores admitidos por aquelas unidades federativas até aquele momento. Eis o constante do art. 1.º desta emenda (em destaque):

Art. 1º O art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

"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 servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelos governos dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados em outubro de 1993 e, ainda, os servidores nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União integrarão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

§ 1º O enquadramento referido no caput para os servidores ou para os policiais militares admitidos regularmente entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993 deverá dar-se 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 Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados e a seus Municípios, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional."(NR)

A modificação indicada, todavia, em que pese o viés de convergência já explicitado, não afeta os servidores de Rondônia, por dois motivos: primeiro, pela intocada previsão expressa do citado art. 89 do ADCT, configurando o texto limite hermenêutico a toda interpretação normativa. Essa constatação se reforça, ademais, pelo enunciado do art. 2.º da EC n. 79/14, que àquele preceito faz direta referência:

Art. 2º Para fins do enquadramento disposto no caput do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e no caput do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é reconhecido o vínculo funcional, com a União, dos servidores regularmente admitidos nos quadros dos Municípios integrantes dos ex-Territórios do Amapá, de Roraima e de Rondônia em efetivo exercício na data de transformação desses ex-Territórios em Estados.

Em segundo lugar, a modificação efetuada pela EC n. 79/14 para os casos dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima se dera não em discrepância, pura e simples, para com a situação do ex-Território de Rondônia, mas, ao contrário, justamente para superar a dissimetria acima observada, quanto ao tempo decorrido entre transformação e instalação, buscando-se, a rigor, o correspondente lapso de cinco anos para essa transição, já que foi esse o prazo concedido para Rondônia.

Recorrendo novamente ao processo legislativo constitucional, para esclarecimento dessa diretriz teleológica, convém analisar o arrazoado no Parecer n. 359, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça do Senado a 07/05/2014, a respeito da PEC n. 11/2014, de que se originou a emenda em comento:

A PEC em análise visa a aplicar aos Estados do Amapá e Roraima e mesma lógica que orientou a edição da Emenda Constitucional nº 60, de 2009. Se o constituinte derivado houve por bem estender a responsabilidade da União no caso de Rondônia, para incluir em quadro em extinção da Administração Federal os servidores e policiais militares regularmente admitidos por aquele Estado até 15 de março de 1987, ou seja, até pouco mais de cinco anos contados da Lei Complementar nº 41, de 1981, medida diversa não deve ser adotada relativamente aos Estados do Amapá e de Roraima. A extensão da mesma regra a esses Estados guarda fidelidade com as intenções do constituinte originário.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

que, no art. 14, § 2º, do ADCT, determinou fossem aplicados à *transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia*. (em itálico no original)²

Desta feita, no que toca à duração do período de transição entre a transformação e a efetiva instalação dos mencionados Estados, a EC n. 60/09, além de permanecer inalterada, vem a ser o parâmetro seguido para a edição da EC n. 79/14, não havendo que se cogitar de qualquer relativização do marco temporal então definido naquela emenda, em função da assunção de critério diverso nesta última, dado que esta alteração visa estritamente atender o disposto no art. 14, § 2.º do ADCT.

Por derradeiro, uma última razão se evoca para justificar a consagração do lapso temporal de cinco anos entre a transformação e a efetiva instalação dos Estados em comento, ao mesmo tempo em que se afasta a interpretação que estende o período para dez anos. É que, em atenção ao princípio da unidade da Constituição, não se pode olvidar que o direito à transposição dos servidores dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima, conquanto contemplado com dispositivos específicos, e de cunho transitório (a exaurir seus efeitos, quando do exercício por todos os seus titulares e do cumprimento das medidas correspondentes pela Administração Pública), deve se coadunar com as diretrizes constantes do art. 235 da CF/88 para o funcionamento dos Estados criados a partir da nova ordem constitucional – disposição permanente, a reger não apenas os Estados de Roraima e Amapá, advindos com a promulgação dessa mesma Carta Política, mas também eventuais novos entes federativos que surgirem, segundo a sistemática do seu art. 18, § 3.º. Referido art. 235 estabelece, em seu inciso IX, que:

Art. 235. Nos dez primeiros anos da criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas:

[...]

IX - se o novo Estado for resultado de transformação de Território Federal, a transferência de encargos financeiros da União para pagamento dos servidores optantes que pertenciam à Administração Federal ocorrerá da seguinte forma:

a) no sexto ano de instalação, o Estado assumirá vinte por cento dos encargos financeiros para fazer face ao pagamento dos servidores públicos, ficando ainda o restante sob a responsabilidade da União;

b) no sétimo ano, os encargos do Estado serão acrescidos de trinta por cento e, no oitavo, dos restantes cinquenta por cento;

Ora, pela leitura dos preceitos citados, compreende-se que justamente

² Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=149770&tp=1>. Acesso em 04dez2015.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

após o quinto ano de instalação é que o novo Estado deve assumir, de modo gradativo, o custeio do contingente de pessoal herdado do quadro do ex-Território, tornando-se incoerente, em face dessa responsabilidade, que a admissão de novos servidores a partir desse momento (ou seja, após o quinto ano) deva ser ainda, e por qualquer motivo, colocada a cargo da União.

Nada neste artigo leva a crer, a *contrario sensu*, que o compromisso financeiro da União com o pagamento dos servidores transpostos para o Estado, de caráter residual – a se prolongar por oito anos, nesta previsão, sendo menos ainda do que os dez anos previstos na Lei n. 41/81, editada sob a ordem constitucional antecedente –, importe necessariamente no não reconhecimento da efetiva instalação do novo ente federativo, no seu transcurso, a justificar, em momento posterior, a extensão da opção de transpor “novamente” para o quadro federal a esses servidores já admitidos pela administração estadual e custeados, com larga presunção, pelos cofres estaduais.

Com mais firme fundamento, portanto, vez que calcada na interpretação sistemática do texto constitucional, não há de prevalecer o entendimento de que o direito à transposição possa alcançar os servidores rondonienses admitidos após o marco temporal expressamente previsto no art. 89 do ADCT, com redação dada pela EC n. 60/09.

2.4. Da admissão regular e da continuidade do vínculo efetivo

Verificadas as hipóteses abrangidas pelo art. 89 do ADCT, e constatada a sua preservação mesmo com a promulgação da EC n. 79/14, é de se frisar que as disposições infraconstitucionais que vieram a regulamentar aquele artigo não trouxeram qualquer inovação quanto a elas, cuidando apenas de reproduzi-las, *e.g.* o que diz a Lei n. 12.249/10:

Art. 85. A inclusão em quadro em extinção da administração federal dos servidores civis e militares oriundos do ex-Território Federal de Rondônia e do Estado de Rondônia, de que trata o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009, observará as disposições e normas estabelecidas nos arts. 86 a 102. (Regulamento) (Vide Lei nº 12.800, de 2013)

Art. 86. Constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens a eles inerentes: (Regulamento) (Vide Lei nº 12.800, de 2013)

I - os integrantes da Carreira Policial Militar e os servidores municipais do ex-Território 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;



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

II - os servidores admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro governador eleito - 15 de março de 1987; e

III - os servidores e os policiais militares alcançados pelos efeitos do art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981.

Parágrafo único. É vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

Todavia, faz-se oportuno ressaltar que, contemplando as características gerais relativas ao instituto da transposição, nos limites de sua compatibilidade constitucional, tal como discorrido supra, o art. 89 do ADCT condiciona o direito à opção pelo novo enquadramento ao atendimento de outros dois requisitos, sendo um deles explicitamente exigido dos servidores admitidos pelo Estado de Rondônia até a posse do primeiro governador eleito, qual seja: o da “admissão regular”; e o segundo requisito, exigido de todos os albergados pelas EC n. 60/09 e 79/14: o da preservação do “vínculo funcional efetivo” ou do mesmo “vínculo empregatício”.

Quanto à regularidade da forma de admissão, vê-se que esse aspecto foi reproduzido tanto no art. 86 da Lei n. 12.249/10, supracitado, como também no art. 1.º da Lei n. 12.800, de 23/04/2013, com as alterações promovidas pela Medida Provisória n. 660, de 24/11/2014, posteriormente convertida na Lei n. 13.121, de 08/05/2015 (com modificações), cuja redação atual diz:

Art. 1.º *omissis*

§ 1º *omissis*

§ 2º Poderão optar pela inclusão nos quadros em extinção a que se refere esta Lei: (Incluído pela Lei nº 13.121, de 2015)

I - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.121, de 2015)

II - os servidores admitidos de forma regular; (Incluído pela Lei nº 13.121, de 2015)

III - os servidores admitidos nos quadros dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima, os servidores dos Estados de Rondônia, do Amapá e de Roraima e os servidores dos respectivos Municípios, admitidos mediante contratos de trabalho, por tempo determinado ou indeterminado, celebrados nos moldes da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; (Incluído pela Lei nº 13.121, de 2015)

IV - os servidores abrangidos pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de novembro de 2009, demitidos ou exonerados por força dos Decretos nos 8.954, de 2000, 8.955, de 2000, 9.043, de 2000, e 9.044, de 2000, do Estado de Rondônia; (Incluído pela Lei nº 13.121, de 2015).

Sob esta ótica, o significado da noção de regularidade de admissão se amplia, para compreender não apenas aqueles admitidos “de forma regular” – a saber, aqueles admitidos por aprovação prévia em concurso público, consoante o art. 97 da CF/67, com redação dada pela EC n. 01/69, e aqueles com a estabilidade concedida por já estarem em exercício há pelo menos cinco anos



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

continuados, quando da promulgação da vigente Carta Política, nos termos do art. 19 do ADCT da CF/88 –, mas também os servidores que ingressaram no serviço público sem se submeterem a concurso, mediante contratação sob o regime celetista, tanto por prazo determinado quanto por prazo indeterminado, equiparando-se àqueles servidores do ex-Território “no exercício regular das funções” na data de sua transformação em Estado, e àqueles, em diferentes situações, alcançados pela Lei Complementar n. 41/81.

Em contrapartida, a Lei n. 12.249/10, em seu art. 88, explicita os servidores que, a despeito de se incluírem entre os que foram admitidos nos quadros do ex-Território e de seus municípios, bem como do Estado de Rondônia antes de 15/03/1987, como já explanado, ficam alijados do direito de fazer a opção, por carência do requisito da admissão regular. A saber:

Art. 88. Os servidores de que trata o art. 86 desta Lei somente farão jus à opção pela inclusão no quadro em extinção da administração federal se:
(Regulamento)

I – (VETADO);

II - comprovadamente, se encontravam:

a) no desempenho de suas funções no âmbito da administração do Estado de Rondônia ou de seus Municípios; ou

b) cedidos em conformidade com as disposições legais e regulamentares da época.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, não serão admitidos de forma regular nos quadros do ex-Território de Rondônia, do Estado de Rondônia ou dos respectivos Municípios:

I - os contratados como prestadores de serviços;

II - os terceirizados;

III - os que laboravam informalmente e eram pagos mediante recibo; e

IV - os ocupantes de cargos, empregos e funções de confiança ou em comissão, ou os que lei declare de livre nomeação e exoneração.

Neste sentido, a regularidade de admissão, conquanto ampliada, não se estende aos agentes cuja relação com a Administração Pública se mostrava destituída de subordinação hierárquica (prestadores de serviço), indireta (terceirizados), ou informal; nem tampouco alcança aqueles então dotados de vínculo precário (comissionados), cuja nota de provisoriedade caracterizava a própria natureza de sua ligação com o ente político-administrativo.

Destarte, o estabelecimento regular deste vínculo com a Administração Pública, originariamente federal, estadual ou municipal – ocorrido quando da transformação do ex-Território em Estado, ou antes de 1987, conforme o caso –, deve ainda se provar efetivo (*ab origine* ou efetivado ao longo do tempo). Mais do



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

que isso, porém, o vínculo com a Administração dos servidores pleiteantes da chamada transposição deve ser ininterrupto, perpetuando-se no tempo até a data da opção.

Frise-se, por oportuno, que a atualidade do vínculo originário, como requisito indispensável para a titularidade do direito subjetivo à transposição, se não se encontra explícita no enunciado do caput do art. 89 dos ADCT, depreende-se insofismavelmente da interpretação lógica dos parágrafos que o acompanham, mormente do § 2.º, no qual se prevê expressamente que: “Os servidores a que se refere o *caput* continuarão prestando serviços ao Estado de Rondônia na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica e fundacional.” (destacou-se).

Nesse diapasão, pois, é que o preceito constitucional vem a ser regulamentado, consoante o disposto no art. 2.º, § 3º da Lei n. 12.800/13 (destacou-se):

Art. 2.º *omissis*

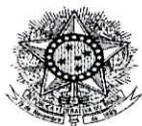
[...]

§ 3.º Os servidores e os militares mencionados nos incisos I a IV do caput, sem prejuízo dos demais requisitos constitucionais, legais e regulamentares para ingresso no quadro em extinção de que trata o art. 85 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, somente poderão optar pelo ingresso no referido quadro se ainda mantiverem o mesmo vínculo funcional efetivo com o Estado de Rondônia existente em 15 de março de 1987, ou, no caso dos servidores municipais, se mantiverem o mesmo vínculo funcional efetivo existente em 23 de dezembro de 1981, ressalvadas, em ambos os casos, as promoções e progressões obtidas em conformidade com a Constituição Federal.

E este dispositivo, por sua vez, foi objeto de regulamentação pelos arts. 7.º, 8.º e 9.º do Decreto n. 8.365, de 24/11/2014 – ato normativo que revogou o Decreto n. 7.514/11 –, os quais previram a inclusão do servidor optante em quadro em extinção da União condicionada à inoccorrência da quebra de vínculo funcional, que o dito art. 9.º assim preceitua (em destaque):

Art. 9.º Para fins de aplicação dos §§ 3º e 4º do art. 2º da Lei nº 12.800, de 2013, entende-se que não houve quebra do vínculo funcional quando comprovada a manutenção do mesmo cargo existente ao tempo do ingresso do servidor no quadro do ex-Território Federal, do Estado ou do Município, observadas a legislação vigente à época e eventuais alterações de nomenclatura do cargo.

Diante disso, atendidos os critérios constitucionalmente previstos, tal como explicitados, o direito à transposição não deve, a rigor, sofrer óbice de qualquer espécie. A legislação infraconstitucional, compreendendo as leis que regulamentaram os preceitos constitucionais e os atos normativos infralegais que, por sua vez, vieram a regulamentar essas leis, não podendo criar novas



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

hipóteses para o enquadramento, e tampouco exigências adicionais ao que fora estabelecido na Constituição, devem somente lhes prover de efetividade, permitindo a realização do procedimento administrativo que concretizará o intento.

2.5. Dos servidores legitimados a transpor

Não obstante, tendo em vista a diversidade de situações que a realidade institucional produziu, ao longo daquela transição histórica, e considerando também a evolução normativa que a reivindicação política e social dos diretos interessados provocou, desde então, muitas questões surgiram, originando pretensões de indivíduos e grupos que encontram sistemática resistência da União, a partir de entendimentos divergentes sobre o que de fato encontra abrigo no ordenamento jurídico.

Assim, com apoio em pareceres da Advocacia-Geral da União – entre os quais o Parecer n. 007/2012/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, o Parecer n. 1428-3.21/2013/PPL/CONJUR-MP/CGU/AGU, o Parecer n. 001/2014/JCBM/CGU/AGU, e o Parecer n. 0733-3.21/2013/PPL/CONJUR-MP/CGU/AGU, abordado pela União em sua peça contestatória –, e especialmente nos atos normativos regulamentadores do procedimento de transposição, que se sucederam *pari passu* aos conflitos surgidos, têm sido indeferidos, na esfera administrativa, os pleitos de diversos servidores: desde servidores do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas estadual, a empregados oriundos de empresas públicas e sociedades de economia mista, a aposentados e pensionistas, àqueles cujo cargo fora transformado, no âmbito estadual, ou mudaram de regime jurídico, entre outros.

Por conseguinte, a prestação jurisdicional vem sendo requerida, por esses servidores e suas entidades representativas, bem como por aqueles que, mesmo preenchendo os critérios constitucionais, legais e regulamentares para a transposição, questionam as condições do novo enquadramento a que deverão ser submetidos, em face dos direitos que se veem forçados a abdicar, com a opção, e do futuro disciplinamento de seus cargos, com direitos, vantagens e retribuição pecuniária tidos como aquém de suas expectativas.

Esse cenário impõe a apreciação das demandas à luz do delineamento acima desenvolvido, relativamente aos requisitos exigidos para a habilitação dos interessados a transpor.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

Neste sentido, impende destacar, ainda uma vez, que o processo de transformação dos ex-Territórios em Estados havia de ser pautado por critérios e normas que atendessem a equanimidade, maximizando a concretização do princípio constitucional da isonomia. Esta mesma orientação valorativa e principiológica, portanto, há de presidir também a composição da situação funcional dos servidores que, nesses três quadros administrativos, protagonizaram referido processo, de maneira que o arcabouço normativo erigido para esse fim deve guardar uma coerência interna, para além de uma compatibilidade sistemática com o ordenamento jurídico como um todo.

2.5.1. Dos servidores oriundos da administração indireta

Dentre as controvérsias atinentes à transposição, uma relevante questão, obscurecida sob a égide EC n. 60/09, é desmistificada com o advento da EC n. 79/14 e com as normas infraconstitucionais que trazem nova regulamentação ao tema, aclarando o alcance do art. 89 do ADCT quanto aos legitimados a transpor, relativamente ao fato de pertencerem originariamente à administração indireta.

Nesse sentido, faz-se mister recordar que o art. 31 da EC n. 19/98, em sua redação original, ao enumerar os servidores que iriam constituir quadro em extinção da administração federal, principiava dizendo: “Os servidores públicos federais da administração direta e indireta [...]”. O parágrafo 2.º desse dispositivo, por seu turno, aduzia que os servidores civis continuariam prestando serviços aos respectivos Estados, como cedidos, “até seu aproveitamento em órgão da administração federal”.

A abrangência facultada pela expressa redação do preceito em comento restou algo eclipsada com a inclusão do art. 89 do ADCT, que tratava apenas, na origem, dos servidores integrantes da carreira policial militar do antigo Território Federal de Rondônia, e dos policiais militares admitidos por força de lei federal, os quais, evidentemente (conquanto estivessem os primeiros originalmente jungidos a quadro administrativo de natureza autárquica, se se entender o Território Federal como descentralização administrativa), viriam a compor a administração direta do novo Estado, pela natureza de suas atribuições (CF/88, art. 144, parágrafos 5.º a 7.º).

Todavia, com o novo enunciado conferido ao art. 89 pela EC n. 60/09, e a extensão do direito de transpor aos servidores civis, nada foi especificado



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

quanto ao enquadramento anterior dos considerados habilitados para a transposição, permanecendo amplo o espectro dos servidores abrangidos pelas hipóteses acima enumeradas. Considerando o posterior aproveitamento dos servidores transpostos, no entanto, o reformulado parágrafo 2.º previu que este virá a ocorrer em “órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional”. A mesma modificação se deu com a nova redação do art. 31 da EC n. 19/98, dada pela EC n. 79/14, que, muito embora preservando a parte inicial do *caput* (“Os servidores públicos federais da administração direta e indireta [...]”), copiou a parte final do enunciado trazido pela EC n. 60/09 para o parágrafo 3.º daquele art. 31, asseverando que os servidores transpostos serão aproveitados “em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional”.

Esta aparente restrição, reproduzida em ambas as emendas constitucionais (EC n. 60/09 e EC n. 79/14), parece ensejar, à primeira vista, uma correspondente redução do universo dos servidores legitimados para a formação do quadro em extinção, na medida em que a transposição, entendida estritamente, implica, como visto, no deslocamento do cargo (e, conseqüentemente, de seu ocupante) de um sistema classificatório para outro, na reestruturação dos quadros da mesma entidade administrativa, preservando-se a continuidade do vínculo, com a equivalência de atribuições, responsabilidades e competências técnico-profissionais requisitadas para sua investidura. Não se pode olvidar, todavia, que a transposição de que ora se cuida acarreta a inclusão em quadro pertencente a diversa esfera político-administrativa, a saber, a administração federal, havendo que ser tomada em sentido amplo.

Por este motivo, resta a dúvida quanto à necessidade de que, para a manutenção da equivalência entre os cargos (ou melhor, entre os disciplinamentos jurídicos do mesmo cargo/servidor), os servidores a serem aproveitados na administração federal sejam oriundos de quadros correspondentes da administração estadual – a saber: se para aproveitamento em órgão da administração federal direta, em entidade autárquica ou em fundação pública federal, devam ser os servidores estaduais transpostos provenientes, respectivamente, de órgãos similares da administração estadual direta, de autarquias e de fundações estaduais.

Essa restrição, se válida, acabaria por excluir os agentes públicos vinculados às empresas públicas e às sociedades de economia mista do Estado



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

de Rondônia, que não teriam espaço correspondente na administração federal, não se admitindo, pela possível diferença das atribuições, responsabilidades e de formação profissional, seu aproveitamento em entes administrativos de natureza distinta.

Semelhante entendimento foi adotado no Parecer n. 007/2012/DECOR/CGU/AGU, que, promovendo a interpretação e aplicação do art. 89 do ADCT, na própria ementa dispõe: “II – Não foram beneficiados pela citada regra constitucional os empregados públicos de empresas públicas ou de sociedades de economia mista;”. E o Poder Executivo da União, ao regulamentar as leis n. 12.249/10 e 12.800/13 (com alterações trazidas pela MP n. 660/14), ratificou esse posicionamento, com o Decreto n. 8.365/14, que ampliou o rol dos impossibilitados de transpor, consoante o seu art. 6.º (destacou-se):

Art. 6.º É vedada a admissão no quadro em extinção da União, com fundamento na Emenda Constitucional nº 79, de 2014, dos:

I - contratados como prestadores de serviços;

II - terceirizados;

III - que laboravam informalmente e eram pagos mediante recibo;

IV - ocupantes, exclusivamente, de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, ou dos que a lei declare de livre nomeação e exoneração;

V - empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista; e

VI - integrantes da carreira policial militar na reserva ou reformados, dos servidores e empregados aposentados e dos beneficiários de pensão.

Esse entendimento, contudo, não merece prosperar. Primeiramente, porque a ressalva imposta com o citado inciso V exorbita o poder regulamentar do chefe do Poder Executivo federal, instituindo excludente que não se contempla na lei formal (ou nas leis formais, tomadas em conjunto) que o decreto em questão haveria de apenas complementar, visando sua fiel execução, nos termos do art. 84, inciso IV da CF/88. Basta conferir o rol taxativo do parágrafo único do art. 88 da Lei n. 12.249/10, acima transcrito.

Não por acaso, tramita no Senado projeto de decreto legislativo com o fito, justamente, de sustar os efeitos do sobredito art. 6.º, dentre outros dispositivos, do Decreto n. 8.365/14, pelas limitações que ventila, extrapolando as vedações constantes da lei, e malferindo o texto constitucional.³

Ao demais, e enfatizando o tratamento sistemático do arcabouço normativo em tela, é de se considerar que referida questão foi alvo de intensa

³ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120157>. Acesso em: 13jan2016.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

discussão, quando da tramitação do Projeto de Lei de Conversão n. 01, de 2015, proveniente da MP n. 660/14. É que a medida provisória, editada e publicada nas mesmas datas que o Decreto n. 8.365/14, que a regulamentava, conferia fundamento a este ato normativo, neste ponto, exatamente por promover alteração no texto da Lei n. 12.800/13, incluindo o parágrafo 6.º do art. 2.º deste diploma, com o seguinte teor (em destaque):

§ 6º Sem prejuízo dos demais requisitos constitucionais, legais e regulamentares, somente poderão optar pelo ingresso em quadro em extinção da União:

I - os servidores públicos federais da administração direta, autárquica e fundacional, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima que mantenham o mesmo vínculo funcional efetivo com os Estados de Roraima e do Amapá existente em 5 de outubro de 1988;

II - os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelos governos dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre 5 de outubro de 1988 e 4 de outubro de 1993 que mantenham o mesmo vínculo funcional efetivo com os Estados de Roraima e do Amapá; e

III - os servidores nos Estados do Amapá e de Roraima com vínculo funcional reconhecido pela União.

Não obstante, após seu envio ao Congresso Nacional, a MP n. 660/14 de pronto recebeu propostas de emenda, dentre as quais, a Emenda Modificativa n. 22/2015, que foi acatada pelo relatório final da Comissão Mista criada para apreciação da dita medida provisória, modificando o trecho do inciso I (“os servidores públicos federais da administração direta, autárquica e fundacional”) para constar a seguinte redação: “os servidores públicos federais da administração direta e indireta”, destacando o relatório o intuito de semelhante modificação, de modo a alcançar situação não satisfatoriamente regulada naquele ato normativo com força de lei, como a de garantir o direito de opção a servidores e empregados de toda a administração indireta, e não apenas das autarquias e fundações públicas.⁴ Aprovada a Lei n. 13.121/15 em ambas as casas legislativas, o preceito em comento findou com o seguinte teor (destacou-se):

§ 6º Sem prejuízo dos demais requisitos constitucionais, legais e regulamentares, somente poderão optar pelo ingresso em quadro em extinção da União:

I - 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 se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados ou no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados em 4 de outubro de 1993;

II - os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelos governos

⁴ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119100>. Acesso em 15jan2016.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

dos Estados do Amapá e de Roraima no período entre 5 de outubro de 1988 e 4 de outubro de 1993;

III - os servidores nos Estados do Amapá e de Roraima com vínculo funcional reconhecido pela União;

IV - (VETADO);

V - (VETADO).

Para reforço, o art. 9.º da Lei n. 12.800/13, que trata dos empregados públicos contemplados com o direito de optar pela transposição, com a redação alterada pela MP n. 660/14, foi também objeto de discussão no âmbito do PLV n. 01/15, e restou aprovado com o texto sugerido pela Emenda n. 03 do Senado Federal,⁵ constando inclusive dispositivo específico para os empregados de Rondônia (destacou-se):

Art. 9º O reconhecimento de vínculo do empregado da administração direta e indireta ocorrerá no último emprego ocupado ou equivalente para fins de inclusão em quadro em extinção da União.

§ 1º No caso do ex-Território Federal de Rondônia, sem prejuízo dos demais requisitos constitucionais, legais e regulamentares para ingresso no quadro em extinção de que trata o art. 85 da Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010, o direito de opção aplica-se apenas:

I - aos empregados estaduais que tenham mantido vínculo empregatício amparado pelo mesmo contrato de trabalho em vigor em 15 de março de 1987;

II - aos empregados municipais que tenham mantido vínculo empregatício amparado pelo mesmo contrato de trabalho em vigor em 23 de dezembro de 1981;

III - aos demitidos ou exonerados por força dos Decretos nos 8.954, de 2000, 8.955, de 2000, 9.043, de 2000, e 9.044, de 2000, do Estado de Rondônia.

[...]

§ 3º Os empregados de que trata este artigo permanecerão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social de que trata o art. 201 da Constituição Federal." (NR).

E, por fim, o art. 13 da Lei n. 12.800/13, com as alterações da Lei n. 13.121/15, elastecendo o sentido constante dos dispositivos constitucionais, no que tange o aproveitamento dos servidores transpostos, para fins de harmonização dos princípios e regras estruturantes do direito à transposição, ao conceder maior correspondência entre os quadros administrativos originários dos aptos a transpor e as possíveis lotações futuras, arrematou a controvérsia (destacou-se):

Art. 13. Os servidores e os empregados optantes de que trata esta Lei continuarão prestando serviço aos respectivos Estados ou Municípios, na condição de cedidos, sem ônus para o cessionário, até que sejam aproveitados em órgão ou entidade da administração federal direta ou indireta. (Redação dada pela Lei nº 13.121, de 2015).

⁵ *Ibidem*.



Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

Diante disso, não sobra dúvida quanto à essência da *mens legislatoris* que, neste caso, vem corroborar a abrangência da *mens legis* contida na própria EC n. 79/14, no sentido de se conferir ao termo “administração indireta” toda a sua dimensão semântica, em consonância também com o estabelecido pelo Decreto-lei n. 200, de 25/02/1967 – tido como referência para a compreensão da matéria no direito pátrio – que, no art. 4.º, inciso II, inclui no conceito em testilha não apenas as autarquias e fundações públicas, como também as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Fica, portanto, afastada a aplicação do inciso V do art. 6.º do Decreto n. 8.365/14, por ilegalidade e inconstitucionalidade, fazendo jus à transposição os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista de Rondônia que porventura atendam aos demais requisitos constitucionais e legais.

No caso concreto, os substituídos são empregados da EMATER – Associação de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Rondônia – EMATER, contratados no período de 15/03/1987 e 22/12/1991.

Em cotejo com todo exposto até aqui, os substituídos, além de não suprirem o requisito temporal ao reconhecimento do direito à transposição, porque admitidos após 15/03/1987, não fazem jus à transposição por ostentarem vínculo funcional com ente estranho à Administração Pública (direta e indireta).

A EMATER, conforme se extrai de seu estatuto (fl.), até 05/07/2013, era associação civil, com personalidade jurídica de direito privado, de fins não econômicos (art. 1º). Somente com a vigência da Lei nº 3.138, de 05/07/2013, passou a ostentar o status de empresa pública do Estado de Rondônia, regulamentando o art. 161 e parágrafos da Constituição do Estado de Rondônia.

Em suma, atuava, desde sua criação em 1971, em colaboração com o Poder Público na execução de ações voltadas ao desenvolvimento da agricultura e do espaço rural na região, através de programas e projetos estratégicos celebrados em convênios firmados com os governos federal, estadual e municipal, e com receita advinda da conjugação desses convênios com parcerias com o setor privado, além de, entre outros, colações e legados (art. 68 do Estatuto).

Como se vê, diferentemente dos entes integrantes da administração pública indireta, não teve sua criação autorizada por lei, nem seu capital é formado unicamente ou majoritariamente por recursos públicos.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
1ª VARA FEDERAL**

Fl. _____

Autos de n. 2620-48.2014.4.01.4100

O só fato de eventualmente receber repasses federais decorrentes de convênios firmados ou realocações pelo Governo do Estado de Rondônia não transmuda sua natureza jurídica e, conseqüentemente, não conduz à conclusão de que seus empregados se insiram dentre os beneficiários da transposição da EC 60.

Fica, destarte, prejudicado o pedido remanescente formulado na exordial.

DISPOSITIVO

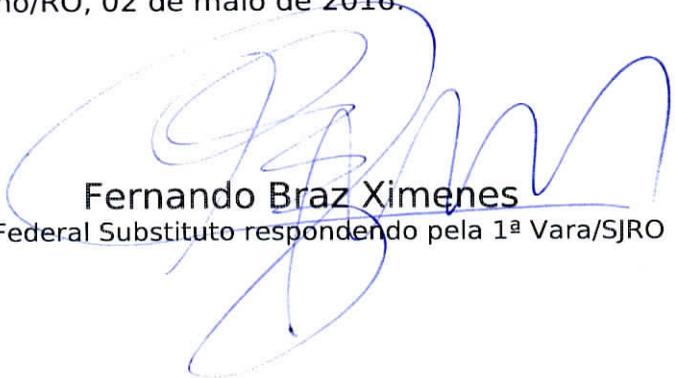
Por todo o exposto, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos deduzidos na petição inicial, com fundamento no art. 487, I, do CPC.

CONDENO o autor ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor dado à causa, assegurada atualização plena.

Transitando em julgado a sentença, ARQUIVE-SE o processo.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Porto Velho/RO, 02 de maio de 2016.


Fernando Braz Ximenes

Juiz Federal Substituto respondendo pela 1ª Vara/SJRO

