

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário  
TC 034.566/2018-0.

Natureza: Representação.

Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Representante: Ministério Público junto ao TCU.

**SUMÁRIO: INDÍCIOS DE TRANSPOSIÇÕES IRREGULARES DE SERVIDORES PARA QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. PRECARIIDADE E DIFERENÇA DE CRITÉRIOS NOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELAS CÂMARAS DE JULGAMENTO NO QUE DIZ RESPEITO A ANÁLISE DOS PLEITOS FORMULADOS PELOS INTERESSADOS ABARCADOS PELA EC 98/2017. SUSPENSÃO CAUTELAR DA INCLUSÃO DE NOVOS SERVIDORES NO QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL EM FUNÇÃO DOS ENQUADRAMENTOS PROMOVIDOS PELA REFERIDA EMENDA CONSTITUCIONAL. INSPEÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS NOS PROCESSOS DE ANÁLISE LEVADOS A EFEITO PELA CEEXT. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR INICIALMENTE CONCEDIDA. PARCIAL PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES.**

## RELATÓRIO

Tratam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) requerendo apuração acerca de possíveis transposições indevidas realizadas sem concurso público, para quadro em extinção da Administração Pública Federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a Administração Pública dos Ex-territórios ou dos Estados do Amapá e de Roraima na fase de instalação dessas unidades federadas.

2. Diante dos indícios apresentados pelo representante, em 10/10/2018 conheci da representação e determinei a realização de oitava da Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT) acerca das irregularidades narradas.

3. Em 9/1/2019, no período de recesso, o Presidente desta Corte, atuando em substituição a este Relator, após analisar as informações encaminhadas em sede de oitava, acompanhou a proposta formulada pela SecexAdministração e deferiu medida cautelar, referendada pelo Plenário na Sessão de 23/1/2019, para suspender a inclusão de nossos servidores no quadro em extinção da Administração Pública Federal em função dos enquadramentos, até que o TCU decidisse sobre o mérito da

representação. Na mesma ocasião, foi determinada a realização de inspeção com o objetivo de verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT. Constatou-se ainda do despacho cautelar, que os autos deveriam ser encaminhados para a Sefip para que aquela unidade técnica se manifestasse sobre a possibilidade e pertinência da submissão dos atos decorrentes da transposição para registro por parte do TCU.

4. No presente momento processual, retornam os autos com propostas de mérito formuladas no âmbito da SecexAdministração bem como o parecer da Sefip acerca da questão que havia sido endereçada à referida unidade técnica.

5. A seguir transcrevo com os devidos ajustes de forma, a instrução de peça 57 elaborada no âmbito da inspeção conduzida pela equipe de auditoria da SecexAdministração:

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Deliberação

1. A presente inspeção é resultado de determinação à SecexAdministração, contida no despacho do ministro José Múcio Monteiro (peça 21), de 9/1/2019, conforme trecho abaixo:

25.1. realize inspeção, com fundamento no art. 240 do RI/TCU, com o objetivo de verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT para avaliar e julgar os requerimentos de opção e da documentação apresentada, de forma a assegurar a validade e fidedignidade dos documentos comprobatórios apresentados pelos requerentes, enquadrados nos §§3º e 4º da EC 98/2017 e no art. 2º da Lei 13.681/2018;

2. A referida decisão foi referendada pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário, incluindo ainda a concordância com a medida cautelar adotada pelo Presidente do TCU.

3. Ressalta-se que a medida cautelar foi resultado de representação, oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), requerendo apuração acerca de possíveis transposições indevidas, realizadas sem concurso público, para quadro em extinção da administração federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a administração pública dos ex-territórios ou dos estados do Amapá e de Roraima no período de instalação dessas unidades federadas.

4. A referida medida cautelar, concedida em 9/1/2019, ainda está vigente, e determina à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que se abstenha de efetuar a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da administração federal em função dos enquadramentos promovidos pela aplicação da Lei 13.681/2018, cujos fundamentos derivam das alterações promovidas pela Emenda Constitucional 98/2017, mesmo nos casos em que exista requerimento analisado pela Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT) com parecer favorável e cuja inclusão no quadro funcional esteja pendente (não tenha sido implantada), até que o Tribunal se posicione sobre o mérito desta representação (item 24.1 do parecer do Presidente do TCU, peça 21).

5. Dessa forma, esta unidade técnica realizou fiscalização, na modalidade inspeção, cujos objetivos específicos estão delimitados a seguir, com o intuito de auxiliar este Tribunal a se posicionar sobre o mérito da supracitada representação:

a) verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT para avaliar e julgar os requerimentos de opção e da documentação apresentada, de forma a assegurar a validade e fidedignidade dos documentos comprobatórios apresentados pelos requerentes;

b) auxiliar este Tribunal sobre o mérito da representação, oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), no âmbito deste processo, que resultou em medida cautelar que suspendeu a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da Administração Federal, conforme já detalhado no item 4 deste relatório;

c) auxiliar na análise da oitiva realizada à CEEXT, conforme item 24.2 do despacho do Presidente do TCU (peça 21), com o intuito de que eles se manifestassem acerca dos fatos relatados neste processo de representação.

## 1.2. Histórico

6. Para fins de clarear a questão, passa-se, inicialmente, a levantamento histórico dos fatos.

7. Com a promulgação da Constituição de 1988, por força do disposto no art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/1988), os antigos territórios federais do Amapá e de Roraima foram transformados em estados. Para esses novos entes da Federação, aplicaram-se os mesmos critérios e as mesmas normas adotados quando da criação do estado de Rondônia (art. 14, §2º, do ADCT), delineados na Lei Complementar 41/1981.

8. Assim, os servidores federais lotados nesses ex-territórios e os que possuíam tal condição até a sua instalação como estados foram incluídos em quadro em extinção da administração federal.

9. A EC 19/1998, no art. 31, disciplinou originalmente a composição do quadro em extinção da administração federal, nos termos a seguir:

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. (Redação original, anteriormente às redações dadas pela EC 79/2014 e EC 98/2017).

10. Esse rol de servidores que poderiam ser enquadrados no quadro em extinção foi sendo modificado desde a promulgação da CF/1988. Primeiramente, a EC 38/2002 acrescentou o art. 89 ao ADCT/1988 para incluir nesse quadro os policiais militares e servidores municipais do ex-território de Rondônia e a EC 60/2009 ampliou essa lista para incluir os servidores que foram admitidos durante a fase de instalação do estado de Rondônia até a posse do primeiro Governador (eleito em 15/3/1987).

11. Depois, a EC 79/2014 estendeu essa inovação para os servidores e policiais militares admitidos durante a instalação dos ex-territórios do Amapá e de Roraima como estados, prazo que findou em 4/10/1993, os quais também passaram a integrar o quadro de extinção da administração federal.

12. Até então, permitiu-se a inclusão nos quadros em extinção da administração federal apenas de servidores que prestavam serviços aos ex-territórios e aos estados até a fase de instalação destes, dos servidores regularmente admitidos nos quadros dos municípios integrantes dos ex-territórios do Amapá, Roraima e Rondônia em efetivo exercício na data de transformação desses em estados, assim como dos servidores com vínculo funcional já reconhecido pela União. Ou seja, apenas servidores com vínculo efetivo poderiam ser transpostos para os quadros da União.

13. No entanto, mais recentemente, foi editada a EC 98/2017, que ampliou o alcance da redação original do art. 31 da EC 19/1998, e autorizou incluir no quadro em extinção da administração federal quaisquer pessoas que comprovassem ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com os ex-territórios de Amapá e Roraima, ou estados que os tenham sucedido, suas prefeituras ou empresas públicas ou de economia mista, constituídas pelos ex-territórios ou União, por, pelo menos, noventa dias. Para o caso de Rondônia, não se aplica a regra dos 90 (noventa) dias prevista no § 5º, art. 31 da EC 19/98, com redação dada pela EC 98/2017, o que, na prática, significa que os servidores/empregados dali oriundos necessitam manter vínculo com o ente de origem.

14. A EC 98/2017 foi regulamentada pela Lei 13.681/2018 e pelo Decreto 9.324/2018. Assim, a partir da emenda e suas regulamentações foram admitidas novas formas de comprovação de vínculo ainda que parcial da pessoa com a administração dos ex-territórios.

15. Os §§ 4º e 5º do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017, estabeleceram como meios probatórios dessa relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário, ou de trabalho, a apresentação de contrato, convênio, ajuste ou ato administrativo, mesmo com interveniência de cooperativa, comprovantes de retribuição, remuneração ou pagamento documentado ou formalizado à época mediante depósito em conta corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária no qual se possa identificar a administração pública do ex-território, do estado ou da prefeitura.

### 1.3. Visão geral do objeto

16. A atual instância administrativa responsável pela análise das solicitações de transposição é a CEEXT, instituída em novembro de 2014, pelo Decreto 8.365/2014, que dispôs sobre o exercício da opção para inclusão, no quadro em extinção da União, dos servidores, dos militares e dos empregados admitidos pelos estados de Rondônia, Amapá e Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas.

17. Compete à CEEXT promover a análise técnica dos requerimentos de opção e da documentação apresentada pelos servidores, empregados públicos e militares referidos no Decreto 8.365/2014 (art. 2º); e manifestar-se conclusivamente sobre a regularidade da inclusão do optante no quadro em extinção da União e o seu enquadramento em uma das tabelas remuneratórias dos Anexos à Lei 12.800/2013, ou no Plano de Classificação de Cargos dos Ex-Territórios Federais (PCC-Ext). O Decreto 9.324/2018 ampliou as competências do colegiado para também julgar os requerimentos de opção fundamentados na EC 98/2017.

18. A inspeção objetivou averiguar os procedimentos adotados pela CEEXT na **avaliação e julgamento** dos requerimentos de opção apresentados pelos pleiteantes, a fim de saber se as decisões dos colegiados, além de pautadas nas normas vigentes, estão ancoradas em documentos comprobatórios válidos, fidedignos.

19. A inspeção compreendeu a análise dos procedimentos adotados pela CEEXT para a **fase de julgamento** dos requerimentos de opção e da documentação apresentada pelos interessados, frente aos parâmetros normativos fixados pela EC 98/2017, Lei 13.681/2018, Decreto 9.324/2018, sem perder de vista as disposições previstas na EC 79/2014, naquilo que foram ratificadas ou alteradas pelas normas vigentes.

20. Não fez parte do escopo da inspeção a avaliação dos atos de enquadramento, consistente na definição do cargo no qual o servidor optante vai ser incluído no quadro em extinção da União, procedimento esse realizado em momento posterior ao julgamento pelas câmaras.

21. Isso porque as regras de enquadramento não foram alteradas com a edição da EC 98/2017, sendo o elemento central de discussão neste processo a flexibilização promovida pela emenda, que estendeu direitos, e ampliou a gama de elementos probatórios a serem apresentados. Além disso, a determinação para a inspeção circunscreveu o trabalho à avaliação dos procedimentos de julgamento das câmaras, quanto ao deferimento ou indeferimento do direito em si.

### 1.4. Delimitação da amostra analisada

22. A equipe selecionou os processos julgados pela CEEXT de janeiro de 2018 a dezembro de 2018, marco a partir do qual o órgão adotou os critérios previstos na EC 98/2017 e suas regulamentações (Lei 13.681/2018 e Decreto 9.324/2018). No intervalo, a CEEXT, no âmbito das suas câmaras de julgamento, julgou o total de 2.910 processos de opção, compondo a amostra inspecionada os pleitos deferidos conforme demonstrado a seguir. As deliberações foram publicadas em diversas atas, as quais estão disponibilizadas no sítio eletrônico institucional:

- a) 1ª Câmara (Rondônia): atas 1 a 12 (EC 98/2017);
- b) 2ª Câmara (Roraima): atas 1 a 32 (EC 98/2017) e 1 a 16 (art. 6 da EC 79/2014); e
- c) 3ª Câmara: 1 a 25 (EC 98/2017) e 1 a 12 (art. 6 da EC 79/2014).

Quadro 1: Amostra de processos deferidos/indeferidos em ata

Estados	Processos Julgados	Deferidos	Indeferidos	Amostra (deferidos)
Rondônia (1ª Câmara)	99	55	44	10
Roraima (2ª Câmara)	2.090	1.567	523	222
Amapá (3ª Câmara)	721	257	464	72
Total	2.910	1.879	1.031	304

23. A decisão de avaliar somente os processos deferidos decorreu do fato que o objetivo da inspeção foi verificar a legalidade dos procedimentos das câmaras para avaliar e julgar os requerimentos e documentos apresentados, o que só pode ser feito sobre processos já julgados.

24. Os processos deferidos foram selecionados aleatoriamente nas atas publicadas, no total de 304 dentre os 1.879 pleitos de opção deferidos, correspondentes a cerca de 16% do total. A 2ª Câmara (Roraima) teve, em termos absolutos, o maior número de processos avaliados (222), o que representou 14% do total de deferidos da respectiva Câmara, tendo em vista a grande quantidade de processos julgados em 2018, comparativamente com os outros colegiados.

25. É oportuno registrar que fizeram parte do total da amostra os processos julgados nos termos do art. 6º da EC 79/2014, tendo em vista o disposto no art. 6º da EC 98/2017, que estendeu o prazo para os servidores comprovarem ter atuado no exercício de funções policiais, até 1987, para Rondônia, e outubro de 1993, para Amapá e Roraima. Antes da alteração da regra promovida pela EC 98/2017, deveriam provar essa condição na data de transformação dos ex-territórios em estados, em 1981, para o primeiro caso, e em 1988, para os outros dois.

26. A análise dos processos desenvolveu-se a partir da averiguação de dois critérios centrais, quais sejam: (a) existe o direito pleiteado no caso concreto? Nesse caso, verificou-se, por exemplo, se o pleiteante trabalhou por pelo menos 90 (noventa) dias no intervalo entre a data da transformação do ente federativo e outubro de 1993, qual o cargo ocupado e o ente de vinculação. Se a resposta é sim, (b) os elementos probatórios são suficientes? Nesta etapa, buscou-se avaliar a fidedignidade, a suficiência e a exatidão dos documentos apresentados comparando-os com outros elementos constantes dos autos. Assim, é possível ter na planilha utilizada (papel de trabalho – peça 48) afirmativa no sentido de que há o direito, mas os documentos necessários eram, *a priori*, insuficientes para o seu deferimento.

27. Além da análise dos processos, promoveu-se, a partir das informações colhidas na mencionada etapa, o confronto das informações desses 304 nomes com bases de dados disponíveis no TCU, como o Siape, CNIS, Sisobi, etc.

### 1.5. Metodologia utilizada

28. O trabalho seguiu as normas do TCU sobre fiscalização, em especial as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União aprovadas pela Portaria TCU 280, de 8/12/2010.

29. As técnicas empregadas consistiram na análise documental, cruzamento de dados, entrevistas, questionamentos e reuniões com gestores.

### 1.6. Limitações

30. Não houve limitações para a realização deste trabalho.

## 2. EXAME

### 2.1. Estrutura de funcionamento da CEEXT e o fluxo do julgamento

31. Conforme Regimento Interno da CEEXT, Portaria 481/2014, a comissão é formada por três câmaras de julgamento (uma para cada estado de origem do processo a ser analisado – Rondônia, Roraima e Amapá) e uma câmara recursal (responsável pelos eventuais recursos contra as decisões proferidas pela CEEXT).

32. Compõem a CEEXT doze membros designados por ato do Ministro de Estado do Planejamento, sendo três membros para cada uma das câmaras. Conforme informações prestadas, o

órgão conta com quadro de 26 servidores, havendo alguns casos de acúmulos de atribuições, sem o respectivo aumento de vencimentos (peça 44, p. 6).

33. Além da estrutura formal, como decorrência de necessidade logística aferida ao longo dos trabalhos, a Presidência da CEEXT determinou a alguns servidores, por decisão estratégica e gerencial, o exercício de atribuições distintas daquelas efetivadas nas câmaras, as quais, resumidamente, são as seguintes (peça 44, p. 9): enquadramento; reenquadramento; publicação de portaria no DOU; atendimento de demandas judiciais; apoio administrativo; notificação; coordenação de protocolos e resposta às contas eletrônicas; e, por fim, ao setor de arquivo.

34. No caso de temas e assuntos de solução jurídica controversa, a CEEXT solicita posicionamento da Advocacia Geral da União (AGU), a fim de fixar consenso e padronização das decisões do órgão.

35. Com relação ao processo de julgamento, ao promover a análise técnica dos requerimentos, a CEEXT segue as orientações normativas da Secretaria de Gestão Pública, conforme consta no art. 19 do Decreto 8.635/2014:

Art. 19. A CEEXT atuará segundo as orientações normativas da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em especial quanto:

I - aos procedimentos para a apresentação do termo de opção; e

II - à documentação necessária para a comprovação da forma de ingresso do interessado nos 3 quadros de pessoal e da situação atual perante o ente público respectivo.

36. Nesse sentido, antes da análise dos pedidos, as câmaras realizam a triagem dos processos que estão aptos para julgamento, ou seja, daqueles processos que estão de acordo com os requisitos legais objetivos de prazo de contratação do servidor pelo ex-território ou estado, municípios ou empresas estatais.

37. Após essa triagem, as câmaras realizam a análise dos processos, com decisão de mérito pelo deferimento ou indeferimento, publicando-se a decisão em ata de julgamento no endereço eletrônico da CEEXT (peça 14, p. 3).

38. Os processos deferidos seguem para o setor de enquadramento para a definição do cargo a ser ocupado pelo interessado, respeitados os requisitos legais específicos e a equivalência no Plano de Classificação de Cargos dos ex-territórios Federais (PCC-Ext). Conforme já esclarecido anteriormente, esta etapa do processo não fez parte do escopo desta inspeção (peça 14, p.3).

39. Os processos deferidos, que já passaram pela fase de enquadramento, e os indeferidos são encaminhados ao setor de notificação. Lá, são expedidas notificações aos interessados, que podem concordar ou discordar com o enquadramento, interpor recursos ou desistir da transposição de forma irretroatável. Por sua vez, os processos indeferidos, sem a interposição de recurso, são arquivados (peça 14, p. 3).

40. As manifestações de concordância são juntadas aos processos deferidos, os quais são encaminhados para análise final de regularidade e consequente inclusão em portaria de concessão do direito/enquadramento, publicada no DOU.

41. Segundo a CEEXT, em todo o trâmite processual, identificados eventuais equívocos no procedimento, julgamento ou enquadramento, ou sendo conhecidas novas provas, é realizada a revisão de ofício e aberto contraditório. Dessa forma, por exemplo, se o setor de enquadramento verificou que o deferimento de determinado processo foi equivocado, há possibilidade de revisão da decisão pela CEEXT (peça 14, p. 3).

42. Os processos são encaminhados à Secretaria Adjunta do Ministério do Planejamento (Samp) dos respectivos estados para que efetive a inclusão do servidor em quadro em extinção da União.

## **2.2. Dados consolidados de processos deferidos/indeferidos em ata e os valores financeiros decorrentes da transposição**

43. A CEEXT apresentou a situação atualizada da quantidade de processos sob sua responsabilidade, desde a criação da comissão, conforme quadro a seguir (peça 50).

Quadro 2: Quantitativo de processos deferidos/indeferidos em ata (até janeiro/2019)

	Processos recebidos (aproximado) <sup>1</sup>	Total de processos julgados	Deferidos	Indeferidos	Pendentes de julgamento	Servidores contemplados nas portarias
Rondônia (1ª Câmara)	33.230	19.372	7.286	12.086	13.948	5.762
Roraima (2ª Câmara)	12.186	2.180	1.633	547	10.006	148
Amapá (3ª Câmara)	26.531	6.528	2.770	3.758	20.003	2.192
Total	71.947	28.080	11.689	16.391	43.867	8.102

Obs. 1. O número de processos recebidos inclui os requerimentos/processos decorrentes da EC 98/2017.

44. Em janeiro/2019, os colegiados tinham julgado, respectivamente, 58,13%, 17,88% e 24,60% do total de processos/requerimentos recebidos.

45. A abertura de novo prazo de opção pela EC 98/2017, entre 2 de abril e 1º de maio de 2018, significou a formulação de mais 24.447 pedidos (peça 44, p. 12-14), sendo 3.030 dirigidos à 1ª Câmara (Rondônia), 1.886 à 2ª Câmara (Roraima) e 19.531 à 3ª Câmara (Amapá). Além disso, em decorrência de disposição expressa da EC 98/2017 (§1º, art. 3º), outros 3.000 serão reavaliados sob o prisma da nova legislação.

46. O gasto de pessoal, relativo ao período de abril/2018 a janeiro/2019, decorrente do deferimento de pedidos de opção com fundamento na EC 98/2017 foi de R\$ 331.794,34, correspondente a 10 servidores cujos processos foram julgados pela 2ª Câmara (Roraima) e já tiveram sua inclusão consolidada na folha de pagamento da União. Nenhum pagamento teve origem, no referido intervalo, em deliberação da 1ª e 3ª Câmaras (peça 44, p. 5-6). O mencionado valor é, por sua vez, pouco representativo se comparado com o número de processos já deferidos em ata com base na referida norma (1.879, em 2018, conforme Quadro 1 deste relatório).

47. Parte da explicação está no parecer COTA 01847/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU em que a Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Orçamentários, Econômicos e Internacionais (Conjur/MP) recomendou, por prudência, que a CEEXT suspendesse a edição de portarias concretizando o enquadramento dos servidores dos ex-territórios no quadro em extinção federal, no período de 7/7/2018 até a data de posse dos eleitos nas eleições de 2018, considerando que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ainda não se posicionou a respeito da aplicabilidade da vedação instituída pelo art. 73, inc. V, da Lei 9.504/1997 (peça 44, p. 19-20).

48. Apesar da baixa materialidade decorrente da inclusão em folha de apenas 10 pessoas, se considerarmos o total de 1879 processos já deferidos, haverá relevante impacto financeiro relativo a 2019, correspondente a 1.869 beneficiários que ainda serão absorvidos pelos cofres da União, o que deverá ocorrer em horizonte breve, dado que os processos já estão em fase de enquadramento nos cargos dos quadros extintos da União.

49. A fim de mostrar a relevância dos valores envolvidos, apresenta-se, a seguir, a despesa com os servidores que foram inseridos na folha salarial da União apenas no intervalo de abril/2018 a janeiro/2019, cujos deferimentos foram relacionados com a **EC 79/2014** e a **EC 60/2009** (peça 44, p. 46-71):

Quadro 3: Gastos com pessoal incluídos na folha de pagamentos da União com fundamento nas EC 79/2014 e EC 60/2009

Pagamento Mensal ABR2018 a JAN2019				
Ex-Território	Quantidade de servidores (1)	Gastos-de abr. a dez/2018 (2)	Gastos em Jan 2019 (3)	Soma de Total-RENDIMENTO 2018 e 2019
EX-TER/AP	359	R\$ 32.935.342,69	R\$ 4.237.320,60	R\$ 37.172.663,29
EX-TER/RO	2017	R\$ 50.771.924,89	R\$ 9.607.628,94	R\$ 60.379.553,83
EX-TER/RR	79	R\$ 7.651.250,65	R\$ 1.356.932,69	R\$ 9.008.183,34
Total Geral	2455	R\$ 91.358.518,23	R\$ 15.201.882,23	R\$ 106.560.400,46

Posição: Jan2019

50. Associado ao gasto total de R\$ 106.560.400,46, decorrente da inclusão no período referido de servidores com base nas EC 79/2014 e 60/2009, há 43.867 processos pendentes de julgamento cujo impacto financeiro estimado é de cerca de 3,4 bilhões/ano, se todos os pedidos de opção forem deferidos.

51. Baseado na planilha de gastos enviada pela CEEXT no período de abril/2018 a janeiro/2019 (peça 44, p. 46-71), foi estimada uma média salarial dos 2.455 integrantes, utilizando como referência os gastos de Jan/2019, a qual resultou no valor de aproximadamente R\$ 6.000,00/mês (R\$ 15.201.882,23/2455).

52. Para o cálculo do montante de 3,4 bilhões/ano, considerou-se o produto entre o total de requerimentos a serem julgados e o gasto médio mensal, anualizando-se (gasto mensal x13).

53. Ressalta-se que, nesse número, estão considerados os pedidos formulados – **ainda não julgados em ata** - com base nas três emendas constitucionais, incluída a EC 98/2017.

54. Por sua vez, considerado apenas o impacto da EC 98/2017, ter-se-ia por volta de 24.447 pedidos de opção a serem analisados (peça 44, p. 12-14). Nessa situação, o valor estimado é de cerca de 1,9 bilhão, caso todos sejam deferidos. Acrescenta-se que, como decorrência do § 1º, art. 3º da EC 98/2017, 3.000 pedidos que tinham sido indeferidos serão revisados em razão das novas regras constitucionais (peça 44, p. 14). O impacto estimado, seguindo os mesmos parâmetros, é de aproximadamente 234 milhões, totalizando 2,1 bilhões por ano.

55. Por fim, considerados somente os 1.869 processos que já foram deferidos pelas câmaras de julgamento, calcula-se um impacto financeiro estimado aos cofres da União de cerca de R\$ 147 milhões por ano, o qual deve se concretizar em horizonte breve.

56. Dada a materialidade e a relevância da questão, o impacto financeiro, e que o tema está sendo discutido no âmbito da ADI 5.935, sugere-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em razão de sua competência para avaliar e monitorar a ação governamental e de gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (art. 3º, inciso I, alínea “d” da MPV 870/2019), que desenvolva ações com vistas a promover a tempestividade na apreciação da ADI, com a finalidade de garantir segurança jurídica à CEEXT no julgamento dos requerimentos de transposição para o quadro em extinção da União.

57. Ademais, pelas mesmas razões, propõe-se comunicar ao STF acerca do conteúdo do trabalho de fiscalização, mostrando a necessidade de rápido desfecho do julgamento da matéria.

### 3. CONSTATAÇÕES

58. Na representação que originou esta inspeção (peça 1), foi suscitada possível atuação inadequada da CEEXT no julgamento de pleitos de opção formulados com base na EC 98/2017, que alterou o art. 31 da EC 19/1998, em razão da flexibilização do direito de compor os quadros da União, bem como da ausência de verificação ou existência de fraudes nos elementos probatórios exigidos para análise do pedido.

59. Nas respostas às oitivas, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital – SEDGG e a CEEXT sustentaram a regularidade dos procedimentos adotados, que estariam baseados nas regras definidas na EC 98/2017 (peça 44, p. 6-9).

60. Em síntese, afirmaram que o processo passa por quatro a cinco momentos distintos de reanálise e verificação de toda a documentação apresentada, e que eventual produtividade maior de uma câmara em relação a outra (s) se deve à natureza dos processos, a completude dos documentos e informações, e às questões jurídicas envolvidas, aspecto este que pode demandar consultas a órgãos competentes, retardando o encaminhamento de soluções (peça 44, p. 26).

61. Além disso, expuseram que a situação real dos termos de opção objetos de apuração não pode ser mensurada somente pela consulta das atas publicadas no sítio oficial da pasta, pois os resultados do trabalho realizado pelo corpo técnico não são integralmente refletidos nas atas, uma vez que os processos analisados e ainda não julgados, por vários motivos, nelas não constam (peça 38, p. 10).

62. A inspeção promovida na CEEXT corrobora à defesa por ela apresentada e pela SEDGG, conforme é demonstrado ao longo desse relatório. As câmaras de julgamento têm observado, de modo geral, os procedimentos aderentes às normas em vigor previstas na Portaria-Normativa/SGP 1/2014, a qual estabelece os procedimentos para a apresentação do termo de opção para a inclusão em quadro em extinção das EC 60/2009 e 79/2014, bem como da Portaria Conjunta SRT/SEGEP/MPOG 1/2012, que regula a análise técnica dos termos de opção e documentação dos servidores oriundos do ex-território de Rondônia (art. 89, ADCT, e EC 60/2009), e iv) seu próprio Regimento Interno, e as emendas constitucionais e normas legais decorrentes.

63. A CEEXT conta majoritariamente com corpo técnico formado por profissionais temporários (16), na maioria com formação em direito, detentores de cargo em comissão (5), incluídos os presidentes dos colegiados, requisitados de outros órgãos (1), servidores efetivos (1), terceirizados (3), perfazendo quadro total de 26 servidores (posição março/2019).

64. O fluxo de trabalho envolve sucessivas etapas de revisão até que a decisão seja definitivamente adotada e implementada, produzindo os efeitos jurídicos e financeiros pertinentes, o que possivelmente minora risco de erros e fraudes. A análise do direito e a inclusão do servidor na folha de pagamento são realizadas por unidades administrativas distintas, o que mostra a segregação de funções.

65. Desta forma, para os procedimentos fiscalizados nesta inspeção, é possível afirmar que a estrutura existente da CEEXT está organizada de maneira a majorar a segurança das decisões proferidas pelo seu Colegiado, situação que pôde ser corroborada com os elementos obtidos durante os trabalhos.

66. Os principais atos praticados pela comissão estão disponibilizados no sítio do Ministério da Economia, além de relatórios de prestação de contas publicados periodicamente, medidas que indicam o franqueamento das informações ao controle social e externo. Não há, portanto, diante do contexto apresentado, indícios de irregularidades nos procedimentos adotados pela CEEXT e as falhas pontuais encontradas, e que serão apresentadas na sequência, se inserem em padrões factíveis, não comprometendo a lisura dos trabalhos do Colegiado.

### **3.1. Falhas identificadas no processo de análise dos pedidos de opção**

#### **3.1.1 – Processos com documentação comprobatória precária**

67. Da análise dos processos de pedido de transposição e reenquadramento no quadro dos cargos extintos da União, foram verificados dezesseis casos (peça 49, p. 1-2), ou 5% da amostra analisada (304 processos), em que os elementos presentes nos autos não são suficientes para comprovar a relação ou vínculo do interessado com a administração dos ex-territórios ou estados, prefeituras, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

68. Em que pese a EC 98/17 e suas regulamentações não estabelecerem rol exaustivo mínimo para a comprovação do vínculo do interessado com a Administração, pelo princípio da legalidade, para o deferimento dos pedidos de opção, as câmaras de julgamento da CEEXT devem exigir dos

interessados informações suficientes e fidedignas de modo a garantir com segurança que, efetivamente, possuíram relação com a administração pública federal. Registra-se que as câmaras têm juntado aos processos extratos de consultas feitas no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), como elemento que pode corroborar com a comprovação da existência de vínculo declarado pelo optante. A consulta a outras bases de dados não foi observada de forma generalizada.

69. Dessa forma, entende-se que a apresentação de documento isolado, mesmo que previsto no rol do §4º, incisos I e II, do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017, sem a existência de outros elementos no processo que possibilitem correlação das informações para fortalecer a existência de vínculo com a administração pública, não é suficiente para o deferimento do requerimento de transposição.

70. Foram constatados casos em que o deferimento do pedido de opção foi baseado apenas em comprovações por meio de cópias de contracheques sem a identificação da fonte pagadora, bem como de carimbo que atestasse que a cópia conferia com o original. Citam-se, a título de exemplo, os processos 05502.059930/2015-27 e 05502.060521/2015-73. A análise pormenorizada indicando as falhas encontradas em cada um dos 16 processos encontra-se na peça 49, p. 1-2.

71. Nesses casos, apesar de o interessado ter apresentado documentos de pagamentos comprovando o período mínimo de vínculo de noventa dias, a documentação não permite comprovar com segurança que os recibos de pagamentos foram emitidos pelo ente público e que eram fidedignos.

72. Esses documentos deveriam estar acompanhados de outros elementos comprobatórios que atestassem o vínculo com a administração pública, tais como: cópia da Carteira de Trabalho, Contrato de Trabalho, Ato de Nomeação, Declaração do Órgão, Ficha funcional, ficha financeira, Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Certidão de Tempo de Serviço emitida pelo órgão, etc.

73. Nesses dezesseis pedidos, o processo sinaliza para a existência do direito do interessado à transposição e reenquadramento para os quadros de cargos extintos da União, mas os elementos probatórios não garantiam convicção e segurança jurídica suficiente para o deferimento dos pedidos. Para essas situações, seria razoável que a CEEXT tivesse indeferido as solicitações dos interessados, de tal modo que estes apresentassem em instância recursal nova documentação comprobatória.

74. Do exposto acima, sugere-se determinação à SEDGG, por meio da CEEXT, para que proceda à reavaliação desses processos (peça 49, p. 1-2), os quais serão discriminados na proposta de encaminhamento.

75. Além disso, recomenda-se ao órgão que sejam deferidos requerimentos de opção apenas quando se apresente documentação mínima suficiente a comprovar o direito do requerente, de tal modo que seja possível aprovar o referido requerimento com alto grau de segurança com relação à veracidade da documentação comprobatória de seu vínculo com o ente público.

### **3.1.2 – Processos em que o pleiteante perdeu o vínculo com a administração pública antes dos marcos definidos na EC 98/2017**

76. A EC 98/2017 e suas regulamentações permitiram integrar, mediante opção, o quadro em extinção da administração pública federal, nos casos de Amapá e Roraima, a qualquer pessoa que comprove ter mantido, por ao menos noventa dias, vínculo com a administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional na data de transformação dos ex-territórios em estados (outubro de 1988), bem como no período de instalação dos estados (de outubro de 1988 até novembro de 1993), inclusive com empresas públicas e sociedades de economia mista.

77. Verificou-se, em seis processos da amostra (5 de Roraima e 1 de Amapá), o deferimento dos pedidos com comprovação de existência de vínculo com o ente público em período anterior à data de transformação do território em estado, confrontando o disposto no art. 31 da EC 19/98 (peça 49, p. 5), que exigia a comprovação do vínculo na data da transformação desses ex-territórios em estados ou entre essa data e outubro de 1993.

78. Para esses casos, não há que se discutir a suficiência da comprovação documental do vínculo com o ente público, uma vez que a situação desses interessados não está contemplada nas hipóteses previstas na EC 98/17 e suas regulamentações, de modo que a CEEXT deveria ter indeferido os pedidos de opção por falta de amparo legal.

79. Assim, propõe-se determinação à SEDGG, por meio da CEEXT, que proceda a reavaliação dos processos listados na proposta de encaminhamento.

### **3.1.3 - Não exigência dos elementos comprobatórios previstos no art. 7º do Decreto 9.324/2018**

80. O art. 7º do Decreto 9.324/2018, que regulamenta a EC 98/2017, estabelece situações em que são vedadas a inclusão em quadro em extinção da União, conforme descrito a seguir:

a) servidores demitidos mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurados a ampla defesa e o contraditório;

b) empregados públicos demitidos por justa causa;

c) militares licenciados ou excluídos a bem da disciplina;

d) todos que mantiveram vínculo com ex-território e que tenham sido demitidas, licenciadas ou excluídas a bem da disciplina, por decisão judicial transitada em julgado;

e) pessoas que não estejam em gozo de seus direitos políticos; e

f) pessoas que possuíam vínculo empregatício apenas com empresas de direito privado contratadas pelo ente público e daqueles que apenas estagiavam em órgãos, empresas ou entidades dos ex-territórios do Amapá e de Roraima ou dos estados do Amapá e de Roraima ou dos seus municípios.

81. A partir da análise dos processos, não foram verificados elementos probatórios atestando que os interessados perderam o vínculo com ente público por motivo distinto dos previstos nas hipóteses enumeradas acima (art. 7º do Decreto 9.324/2018).

82. O percentual maciço dos processos incluídos na amostra – isso para representar a população – decorre de requerimentos formulados até maio de 2015, com fundamento na EC 79/2014, na qual havia obrigação de forma expressa de manutenção de vínculo com o ente, daí a ausência nos processos dos elementos probatórios exigidos no art. 7º do Decreto 9.324/2018. Por sua vez, a CEEXT não exigiu a complementação da documentação.

83. No processo 05502.063296/2015-27, a documentação existente demonstrou que o pleiteante foi demitido, porém não foi anexada comprovação de que a demissão não ocorreu em decorrência de sindicância, processo administrativo disciplinar ou decisão judicial transitada em julgado.

84. Em reunião realizada com técnicos da CEEXT, relatou-se a dificuldade na obtenção dessas informações, inclusive de forma sistematizada. Os representantes da Comissão informaram que se o interessado não estiver incluído no Sistema Integrado de Administração de Pessoal - Siape, ou seja, se a pessoa não estiver incluída na folha de pagamento da União, a CEEXT não tem meios de rastrear a causa da perda do vínculo com o ex-território, estado, prefeitura, empresas públicas ou sociedade de economia mista.

85. Em relação à alínea “e”, acima, a possibilidade de consulta direta ao banco de dados da Justiça Eleitoral, para verificar se o pleiteante está em pleno gozo dos direitos políticos, é medida factível que atende às exigências do Decreto 9.324/2018, e poderia ser explorada pela CEEXT.

86. Considerando a dificuldade na obtenção da comprovação prevista no art. 7º do Decreto 9.324/2018 e ainda que na maioria dos processos apresentados à CEEXT o interessado já encerrou o seu vínculo com os entes públicos de Amapá e Roraima, uma vez que a EC 98/2017 estabeleceu a comprovação de vínculo com esses entes por um período mínimo de noventa dias, faz-se necessária a exigência de documentação aos pleiteantes demonstrando que não se enquadram nas vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018.

87. Esse entendimento delinea o encaminhamento para os requerimentos ainda não apreciados. Em 2018, foram deferidos 1.879 processos com base na EC 98/2017 – 10 incluídos em folha de pagamento -, pleitos majoritariamente formulados ainda na vigência da EC 79/2014. Parte significativa desse número se refere a pedidos deferidos com fundamento no vínculo mínimo de noventa dias, o que demanda a comprovação dos elementos exigidos no art. 7º do Decreto 9.324/2018.

88. Em relação aos processos já julgados que tenham comprovar o vínculo mínimo de noventa dias ainda que incluídos em folha, propõe-se determinar à CEEXT que efetue verificação do cumprimento do art. 7º do Decreto 9.324/2018, independente da fase que se encontrem os processos, caso a caso. O eventual não atendimento às prescrições do regulamento impõe o dever de revisão e indeferimento dos pleitos.

### **3.2 - Ausência de formalização de critérios mínimos de análise e inadequação do fluxo decisório**

89. A EC 98/2017, ao dar nova redação ao art. 31 da EC 19/1998, no § 4º, estabeleceu os meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, sem prejuízo dos demais admitidos em lei, e que são elementos básicos de prova para a inclusão no quadro em extinção da Administração Pública Federal. Nesse sentido, o contrato, o convênio, o ajuste ou outro ato administrativo se mostram suficientes para demonstrar o vínculo na condição de profissional, empregado, servidor público, prestador de serviço ou trabalhador (inciso I, § 4º, art. 31).

90. Além disso, servem como elementos de prova a retribuição, a remuneração ou o pagamento documentado ou formalizado, à época, mediante depósito em conta-corrente ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária (inciso II, § 4º, art. 31 da EC 19/1998).

91. Vê-se que é admitido conjunto vasto de elementos de prova para que o pleiteante demonstre o vínculo com a administração pública dos ex-territórios do Amapá e Roraima, com os estados respectivos, prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista constituídas nessas unidades da federação.

92. Diante da flexibilidade autorizada pelas normas vigentes, verificou-se, a partir da análise dos processos constantes da amostra, que as câmaras não têm adotado critérios que contemplem documentação mínima para a concessão do direito à opção que garanta segurança decisória. Esse apontamento é válido no contexto da atuação da 2ª e 3ª Câmaras (Roraima e Amapá) na análise da comprovação do vínculo mínimo de 90 (noventa) dias com a administração pública. Importante deixar bem claro que a falta desses critérios mínimos, frise-se uniformes, não impactou nos julgamentos de modo que se deferiram pedidos, enquanto a decisão esperada seria de indeferimento, salvo nos casos isolados apontados neste relatório.

93. Observou-se objetivamente que os elementos probatórios que dão ensejo aos deferimentos na 3ª Câmara (Amapá) são mais completos (peça 48, p. 17-22) e que, na 2ª Câmara (Roraima), o direito é concedido, em algumas situações, com base em documentação menos exaustiva, não implicando, por esse motivo, que a ocorrência seria de indeferimento do pedido (peça 48, p. 3-16). Veja-se que o fundamento constitucional e legal, assim como os elementos probatórios para a concessão do direito de opção pelas mencionadas Câmaras são os mesmos, o que pressupõe atuação pautada nos mesmos critérios.

94. Quando se fala em critérios mínimos, uniformes entre si, quer-se dizer que as Câmaras devem estabelecer, em conformidade com as normas vigentes, quais documentos, informações, elementos são necessários, de forma sistemática, para a concessão do direito de uma forma geral. Isso para não dar ensejo a decisões em que o direito é concedido com fundamento em recibos de pagamento emitidos por cooperativa, associado a uma nota de empenho, por exemplo, em determinadas situações, enquanto que em outras é exigida ampla comprovação do vínculo com a cooperativa, da cooperativa com o ex-território ou a prefeitura, relatórios oportunos apontando o local onde trabalhador laborava, notas de empenho, certidão de tempo de serviço, etc. Nesse contexto, é prudente que a CEEXT produza conhecimento técnico e orientativo indicando os elementos

mínimos necessários, a serem exigidos de forma uniforme pelas câmaras, para a concessão do direito, garantindo segurança às decisões dos colegiados.

95. Além da necessidade de harmonização dos critérios entre a 2ª e a 3ª câmaras para o deferimento do direito à opção, registra-se que, em especial na 2ª Câmara, é necessária a adequação do fluxo decisório, visto que esse colegiado tem incluído nos processos as atas de julgamento com a lista de nomes que tiveram os pedidos deferidos antes da inclusão do voto do relator. Portanto, embora a ata enumere o nome deferido, ainda não foi juntado o voto que fundamentou a decisão, o que constitui inversão da ordem natural da sequência decisória (peça 48).

96. Propõe-se, diante disso, que a SEDGG, por meio da CEEXT, construa roteiro ou norma com elementos probatórios mínimos, estabelecendo rol de documentos necessários a serem exigidos de forma uniformizada pelas câmaras, de tal forma a garantir segurança no processo decisório. Além disso, é preciso observar o fluxo do processo decisório, de forma que a ata só venha a ser incorporada após a efetiva inclusão do voto no respectivo processo.

### 3.3. Falha potencial obtida a partir do cruzamento de dados

97. Com o objetivo de complementar as análises individuais dos 304 processos disponibilizados à equipe de fiscalização, entendeu-se conveniente promover algumas verificações automáticas no ambiente LabContas, cruzando os CPFs dos requerentes com outras bases, tais como a Rais e o Sisobi. Utilizaram-se, ainda, informações provenientes da Fiscalização contínua de folhas de pagamento (TC 024.000/2018-3).

98. Primeiramente, para validar os documentos probatórios juntados aos autos pelos requerentes, procedeu-se ao cruzamento dos CPFs com a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais.

99. Todavia, em razão do fato de que a partir da EC 98/2017 a inclusão nos quadros da administração pública federal depende de a pessoa ter mantido vínculo com o ex-território por apenas noventa dias dentro dos prazos previstos para cada estado, a utilização de dados atualizados da Rais não seria suficiente para validação da documentação. Tal utilização da Rais somente teria utilidade em caso de necessidade de manutenção dos vínculos até hoje.

100. Ocorre que, no ambiente LabContas, os dados da Rais só estão disponíveis a partir do ano de 2006, tornando inviável o cruzamento das informações. Esta equipe buscou levantar essas informações por outros meios, inclusive demandando informalmente equipe da CGU, porém sem sucesso. Em razão da necessidade de celeridade na elaboração do presente relatório, não foi possível demandar formalmente o Ministério do Trabalho e aguardar os prazos para que os dados da Rais de 1993 para trás fossem disponibilizados.

101. Adicionalmente, foram cruzados os CPFs dos requerentes com a base do Sistema de Controle de Óbitos – Sisobi, responsável por colher informações de óbitos dos cartórios de registro civil de pessoas. Nesse cruzamento foram identificados quatro requerentes que faleceram após darem entrada em seus respectivos requerimentos:

Quadro 4: Pleiteantes que faleceram após a formulação do requerimento de opção

CPF	NOME	DATA ÓBITO	ID CARTÓRIO
071.539.292-15	ZULBERIA MODESTO ROLIM	28/10/2015	834865000153
355.953.884-04	CARLOS ALBERTO ALVES DA SILVA	17/09/2017	23661764000123
093.992.672-53	CARMEM DA SILVA VIANA	27/11/2018	12720322000194
051.499.831-87	JOSE AUGUSTO SOARES	27/02/2019	4614905000102

102. Também foi feito cruzamento entre os CPFs analisados e as bases do Módulo Índicios do Sistema e-Pessoal, que gerencia os indícios de irregularidades identificados no âmbito da Fiscalização contínua de folhas de pagamento (TC 024.000/2018-3), a qual abrange dados

cadastrais e financeiros de servidores de mais de setecentas unidades jurisdicionadas, incluídas as bases do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Siape e extra-Siape (dados de unidades que não utilizam Siape), e os dados cadastrais e de folha de pagamento de órgãos públicos estaduais e municipais, provenientes de bases fornecidas por órgãos de controle estaduais e municipais participantes de acordo de cooperação com o TCU.

103. A partir dessa análise, identificou-se indício de irregularidade apenas para a situação da requerente Ana Lucia Silva Ziegler, CPF 044.296.051-49, consistente em jornada de trabalho excessiva, acumulando vínculo de Técnico em Assuntos Educacionais no Governo do Ex-Território de Roraima com o cargo de Auditor na Prefeitura Municipal de Boa Vista/RR. O indício foi encaminhado para esclarecimento da prefeitura, no âmbito da Fiscalização contínua de folhas de pagamento, porém ainda sem resposta (peça 51, p. 1-3).

104. A partir do cruzamento com a base extra-Siape, foi identificado o caso da requerente Roseny Ferreira de Souza da Cruz, CPF 296.777.771-49, que ocupa o cargo de técnico bancário da Caixa Econômica Federal (CEF) desde 9/9/1999 (peça 51, p. 4).

105. Nos casos das requerentes Ana Lucia Silva Ziegler e Roseny Ferreira de Souza Cruz, antes de serem incluídas nos quadros da Administração Federal nas hipóteses previstas na EC 98/2017, deverão fazer a opção por um dos cargos, tendo em vista a vedação à acumulação de cargos públicos prevista no inciso XVI, art. 37, da Constituição Federal de 1988. Quanto aos requerentes falecidos, entende-se que a análise se torna prejudicada por perda de objeto.

106. Diante do exposto, propõe-se notificar a SEDGG, por meio da CEEXT, quanto aos casos identificados de pleiteantes ao quadro em extinção da União já falecidos, bem como acerca da possibilidade de acumulação de cargo no caso de deferimento da transposição.

#### 4. APRECIÇÃO DA MANUTENÇÃO/CASSAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR

107. O tribunal deferiu cautelar impedindo a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da administração federal em função dos enquadramentos promovidos pela aplicação da Lei 13.681/2018, que veio a regulamentar, juntamente com o Decreto 9.324/2018, as alterações constitucionais promovidas pela EC 98/2017.

108. Na concessão da medida cautelar (peça 21), confirmada no Acórdão 52/2019-TCU-Plenário, relator ministro-substituto Marcos Benquerer Costa, o *fumus bonis iuris* estaria configurado no “(...) alargamento e flexibilização dos meios probatórios admitidos para se deferir a transposição para os quadros efetivos da União (...) reforçada pelas evidências que demonstram a diferença de critérios adotadas pelas câmaras por ocasião da análise dos pleitos” e o *periculum in mora* estaria caracterizado “(...) na possibilidade de implementação de pagamentos indevidos, aptos a gerar prejuízo substancial ao erário, considerando os mais de 24.000 termos de opção pendentes de análise pela CEEXT, os quais ainda geram efeito financeiro”.

109. Antes de debruçar sobre o atendimento dos requisitos que levaram à concessão da cautelar e a proposta de eventual manutenção/cassação, oportuno destacar, conforme apontou o Ministro Marcos Benquerer no voto, que o questionamento constitucional da matéria está no foro adequado, no Supremo Tribunal Federal, após a Procuradoria-Geral da República ingressar com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.935 em face da EC 98/2017. Desde 12/3/2019, o processo permanece concluso para decisão do Ministro Edson Fachin, relator do caso.

110. Essa inspeção almejou verificar a validade e a fidedignidade dos documentos comprobatórios apresentados pelos requerentes, de modo a assegurar o deferimento de pleitos de opção apenas àqueles com efetivo direito nos termos das regras vigentes. A partir das conclusões alcançadas com a realização da inspeção, pode-se afirmar que estão superadas as condições/requisitos que justificaram a cautelar.

111. Quanto ao atendimento ao primeiro requisito para a concessão da medida (*fumus bonis iuris*), um dos elementos argumentativos que a justificava, qual seja: o alargamento e flexibilização dos

meios probatórios admitidos para se deferir a transposição; deve-se atentar que se trata de prescrição da EC 98/2017, ao dar nova redação ao art. 31 da EC 19/1998, inserindo ainda o § 4º, no qual estão estabelecidos os meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, além de outros admitidos em lei. É inegável a flexibilização ao se estabelecer que o vínculo pode ser provado por meio de contrato, convênio, ajuste, ato administrativo, recibo, nota de empenho, entre outros.

112. Tal comando – o da flexibilização não só sob o aspecto material (aquisição do direito), mas formal (elementos probatórios) - decorre de determinação contida na EC 98/2017, controle esse que foge à alçada deste Tribunal, a quem cabe a atuação específica de verificar se os elementos/documentos considerados suficientes pelas câmaras atendem aos preceitos normativos vigentes. Em outro sentido, oportuno afirmar que à CEEXT, cuja atuação está pautada na lei, não se pode exigir comportamento mais rigoroso do que as normas autorizam.

113. Nesse contexto, como o trabalho de inspeção demonstrou que a atuação da CEEXT, por meio de suas câmaras, não contém, de modo geral, falhas que maculem o processo de trabalho e as deliberações emitidas, isto é, não há que se falar em insuficiência de elementos/documentos para o deferimento dos pleitos de opção. Assim, o enfoque do alargamento e da flexibilização dos meios probatórios deve ser afastado como argumento a satisfazer critério para a concessão/manutenção da cautelar, isso porque (i) tal flexibilização decorre de previsão constitucional, sujeita ao controle do STF, procedimento que se encontra em andamento; (ii) a análise dos processos não permitiu concluir que as câmaras estejam desobedecendo os comandos normativos em vigor acerca das exigências probatórias.

114. Também não serve para manutenção da cautelar – elemento inserido no âmbito do critério *fumus bonis iuris* – o argumento de suposta diferença de critérios adotadas pelas Câmaras por ocasião da análise dos pleitos. A afirmação que sugere indicio de irregularidade se insere no contexto de que a 2ª Câmara (Roraima) deferiu 81,43% dos pleitos que lhe eram submetidos, enquanto os índices das outras alcançaram 8,40% e 29,15%, respectivamente, 1ª e 3ª Câmaras (Rondônia e Amapá) (informações transcritas no relatório que encaminhou o Acórdão 52/2019-TCU-Plenário).

115. Tal fato tem uma explicação objetiva e depende da visualização da produtividade das Câmaras em horizonte maior, não só em 2018, considerando ainda a flexibilidade probatória introduzida pela EC 98/2017, o que se pode observar no quadro a seguir (peça 44, p. 26-28):

Quadro 5: Quantitativo de pleitos de opção deferidos em atas

Exercício	1ª Câmara (RO)		2ª Câmara (RR)		3ª Câmara (AP)	
	Deferidos (a)	Indeferidos (b)	Deferidos (a)	Indeferidos (b)	Deferidos (a)	Indeferidos (b)
2015	3065	2872	140	55	906	351
2016	3917	4497	39	26	1604	1166
2017	221	3634	15	16	51	1773
Subtotal	7203	11003	194	97	2561	3290
2018	82	1083	1420	441	199	438
Total	7285	12086	1614	538	2760	3728
*Percentual de deferimento (%)	37,6		75		42,5	

\*Relação entre o número de processos deferidos e o total de processos de requerimentos julgados.

116. Pode-se verificar que o número de processos julgados pela 2ª Câmara foi menor que das demais câmaras até 2017, apesar de os processos sob a responsabilidade desta câmara representarem, antes da abertura do prazo da EC 98/2017, 21,68% do total de requerimentos de opção, enquanto a 1ª e a 3ª Câmaras tinham recebido, respectivamente, 63,57% e 14,73% dos pedidos.

117. Essa defasagem de julgamento decorreu do fato de a CEEXT ter suspenso a apreciação dos pleitos oriundos do estado de Roraima (peça 44, p. 18), por haver dúvida sobre a necessidade de manutenção do vínculo com o ente para o deferimento da transposição, uma vez que diferente da EC 60/2009, que o previu expressamente, a EC 79/2017 não o fez.

118. A CEEXT esclareceu, ainda, que até 2017 o exíguo número de processos analisados em ata dizia respeito a servidores/empregados oriundos dos municípios localizados em Roraima, principalmente, Boa Vista, que se enquadrava com precisão nos requisitos constitucionais, daí podendo ser julgados. Associado a isso, os processos originários do Amapá (3ª Câmara) apresentam documentação bastante estruturada e completa, ao passo que, na 1ª Câmara (Rondônia), os pleiteantes devem demonstrar a manutenção do vínculo com a administração, condições ou situações que facilitaram os trabalhos desses colegiados (peça 44, p. 13).

119. Os esclarecimentos apresentados pela CEEXT aliados às evidências obtidas na fiscalização dão ensejo ao acolhimento dos argumentos. Mirando-se exclusivamente a relação entre deferidos e indeferidos, em especial em 2018, leva-se obviamente à impressão de ocorrência de irregularidades, mas o fato é que a 2ª Câmara tinha julgado poucos processos antes da EC 98/2017, e que novos critérios constitucionais estabelecidos deram guarida ao deferimento de vários pedidos que antes ficaram suspensos ou foram indeferidos diante das exigências fixadas na EC 79/2014, mais restrita, no que se inclui a necessidade da manutenção do vínculo posteriormente definida em parecer jurídico. Diante do que foi apresentado, verifica-se que a CEEXT não está aplicando critérios diferentes na análise dos pleitos de opção, dado o comportamento do julgamento dos processos na 2ª Câmara.

120. O *periculum in mora* também não se sustenta, uma vez que está fundamentado no argumento de que, diante de mais de 24.000 termos de opção pendentes de análise pela CEEXT, os deferimentos dos pleitos gerarão elevado custo financeiro à União.

121. O impacto financeiro relacionado à EC 98/2017 é representativo principalmente em tempos de dificuldades fiscais que o País enfrenta. Acrescenta-se que o deferimento da opção com a transposição para os quadros da União implica em pagamentos cuja natureza alimentar tornam juridicamente inviável a sua recuperação pelo ente pagador (a União) no caso de a referida norma constitucional vir a ser declarada inconstitucional, além da ausência de *periculum in mora* reverso. Esses elementos, em especial os dois primeiros, reforçam, portanto, a necessidade do rápido julgamento da ADI 5.935.

122. Por sua vez, abstraindo que o primeiro requisito para a manutenção da cautelar não está satisfeito, resta saber se a continuidade da transposição para os quadros em extinção e seus efeitos (pagamentos), associados aos elementos mencionados anteriormente, configuram condição para a caracterização do *periculum in mora*, sob a perspectiva da atuação do TCU, considerando que a questão de fundo se encontra na órbita de competência do STF.

123. De fato, atuação não oportuna do STF pode resultar em prejuízo à União, na medida em que a Suprema Corte venha a declarar inconstitucional a EC 98/2017. Em outro sentido, por faltar ao TCU competência para avaliar a constitucionalidade de emenda constitucional, não há que se falar em consequências indevidas decorrentes da aplicação da EC 98/2017, isso porque, até que se diga o contrário, ela continua válida, eficaz.

124. Nesse sentido, até que o STF tome uma decisão, ela tem, portanto, presunção de constitucionalidade. Não existe, nesse sentido, amparo jurídico para se afastar/suspender os pagamentos realizados com base na aplicação da EC 98/2017. Além disso, o foco da atuação do TCU – nestes autos – é a suspeita de atuação indevida da CEEXT, o que não se confirmou a partir dos elementos colhidos no trabalho de fiscalização, afastando, sob essa perspectiva, a caracterização do *periculum in mora*.

125. Diante do exposto, propõe-se a cassação da medida cautelar deferida nos autos e a realização de comunicação ao STF e à Casa Civil sobre a importância de se dar rápido julgamento à ADI 5.935.

## 5. CONCLUSÃO

126. A representação foi conhecida por meio do despacho do Ministro Vital do Rego, de 10/10/2018 (peça 11). O Ministro José Mucio Monteiro, peça 21, determinou cautelarmente abstenção de inclusão de novos servidores no quadro em extinção da União com base na EC 98/2017 e na Lei 13.681/2018, bem como a realização de oitiva do órgão, a inspeção na CEEXT e a elaboração de parecer técnico pela Sefip sobre a possibilidade e pertinência de submissão de tais atos ao TCU.

127. A CEEXT, revelou a inspeção, tem observado, de modo geral, os procedimentos aderentes às normas em vigor. A atuação está adstrita às competências definidas no Decreto 8.365, de 24/11/2014, alterado pelo Decreto 9.324, de 2/4/2018, e as normas aplicáveis. Além disso, o fluxo de trabalho de inclusão de servidor no quadro de cargos extintos da União contempla sucessivas etapas de revisão até que a decisão seja definitivamente implementada, ficando caracterizada a segregação de funções. Foram encontradas, contudo, falhas pontuais que não desqualificam a lisura do trabalho realizado pela CEEXT.

128. As suspeitas de irregularidades apontadas na representação do Ministério Público não se confirmaram com a realização do trabalho de inspeção, muito embora haja oportunidade de aprimoramento das práticas em algumas situações. Por sua vez, a EC 98/2017 e as normas regulamentadoras flexibilizaram não só o exercício do direito, mas também os elementos probatórios necessários para o deferimento do pleito de opção, questão constitucional que se encontra em debate no STF (ADI 5.935). Nesse contexto, é possível afirmar que o trabalho da CEEXT, por meio das Câmaras, no âmbito de sua competência, atende às normas delineadoras do direito.

129. Em outro sentido, embora importantes e mereçam as devidas correções, as falhas encontradas pela fiscalização devem ser tratadas como ocorrências que não comprometem a atuação dos colegiados. Detectou-se, em casos identificados, o deferimento de pedidos de opção com documentação precária e ainda em situações em que o requerente perdeu o vínculo com a administração pública antes da transformação dos territórios em estado. De modo geral, as Câmaras (2ª e 3ª) deixaram de exigir os elementos probatórios previstos no art. 7º do Decreto 9.324/2018, além disso pode-se afirmar que inexistiu uniformização, entre as Câmaras, de elementos probatórios mínimos necessários para o deferimento dos pedidos de opção, embora tal fato não tenha comprometido a atuação dos colegiados. O cruzamento do CPF dos pleiteantes incluídos na amostra com diversas bases de dados disponíveis para o TCU apontou 4 (quatro) pleiteantes já falecidos, porém, após o envio do requerimento à CEEXT, e situações que poderão vir a configurar acumulação de cargo.

130. Diante das conclusões constantes deste relatório de inspeção, considera-se que estão superadas as condições jurídicas que deram fundamento à concessão da medida cautelar, em especial em relação à 1ª Câmara (Rondônia), colegiado ao qual não se aplica a nova redação do art. 31 da EC 19/1998. Esse fato, contudo, não afasta os questionamentos acerca da constitucionalidade da EC 98/2017, aspecto este que não é foco da atuação deste TCU, mas do STF na apreciação da ADI 5.935.

131. Do exposto, as conclusões do trabalho de inspeção levam à proposta de acatamento dos argumentos e esclarecimentos da CEEXT e SEDGG, de cassação da cautelar concedida, de realização de determinações e recomendações ao colegiado, bem como de encaminhamento de comunicações à Casa Civil e ao STF, nos termos da proposta a seguir.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

132. Ante o exposto, submete-se o presente processo à decisão superior, propondo:

132.1. acolher as justificativas e esclarecimentos apresentados pela Comissão Especial dos ex-territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT) e pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), no sentido de que os procedimentos adotados nos colegiados da Comissão aderem às normas em vigor, em especial à EC 98/2017 e as competências que lhes foram atribuídas;

132.2. cassar a cautelar confirmada pelo Plenário do TCU (Acórdão 52/2019-TCU-Plenário), por entender que estão superadas as condições fáticas e jurídicas que deram fundamento à medida;

132.3. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), para que no prazo de 60 dias (não aplicável para a letra “d”):

a) proceda a reavaliação dos processos listados abaixo tendo em vista a constatação de insuficiência de documentação comprobatória fidedigna apresentada pelo interessado, conforme previsto nos § 4º e 5º do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, alterado pela Emenda Constitucional 98/2017;

Processos: 05502.000450/2015-50, 05502.001592/2015-34, 05502.004633/2015-44, 05502.001827/2015-98, 05502.005903/2015-34, 05502.059930/2015-27, 05502.005027/2015-46, 05502.003666/2015-77, 05502.060521/2015-73, 05502.005481/2015-05, 05504.005193/2018-75, 05502.003292/2015-90, 05502.059394/2015-60, 05502.004752/2015-05, 05502.005200/2015-14, 05502.005480/2015-52

b) proceda a reanálise dos processos listados abaixo tendo em vista que, para esses casos, o julgamento pelo deferimento em ata, promovido pelos colegiados da CEEXT, não observou o critério dos marcos temporais previstos no *caput* do art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, alterada pela Emenda Constitucional 98/2017;

Processos: 05504.006691/2018-35, 05502.062799/2015-85, 05502.004837/2015-85, 05502.062075/2015-31, 05502.003631/2015-38, 05502.003819/2015-86.

c) exija nas análises dos processos dos pleiteantes à transposição para o quadro em extinção da União, ainda não julgados em ata, que tenham que demonstrar vínculo mínimo de noventa dias (art. 31, §5º da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017), a comprovação de que não se enquadram nas vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018;

d) quanto aos processos de 2018 já deferidos, com base na EC 98/2017, nos quais os pleiteantes tenham que comprovar vínculo mínimo de noventa dias (§5º do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017), incluídos os já constantes da folha de pagamento, bem como os possíveis julgados em 2019, certifique-se de que atendem ao art. 7º do mencionado regulamento, antes de promover a inclusão em folha de pagamento ou para a continuidade dos pagamentos, se for este o caso, realizando a revisão da decisão adotada caso não fique comprovado o atendimento às regras do referido decreto;

132.4. recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:

a) a construção de roteiro ou norma com elementos probatórios mínimos, estabelecendo rol de documentos necessários a serem exigidos de forma uniformizada pelas câmaras, de tal forma a garantir segurança no processo decisório;

b) quando da análise dos processos de requerimento de opção, o deferimento ocorra quando se apresente documentação mínima suficiente a comprovar o direito do requerente, de tal modo que seja possível aprová-lo com alto grau de segurança com relação à veracidade da documentação comprobatória de vínculo com o ente público, em conformidade com o §4º e §5º do art. 31 da EC 19/98, alterada pela EC 98/2017.

6. O Diretor da 2ª Diretoria da SecexAdministração discordou do parecer elaborado pela equipe de inspeção, nos termos do parecer juntado na peça 58 a seguir transcrito:

Discordando do encaminhamento alvitado na instrução retro, considero importante tecer as ponderações a seguir, por entender que as propostas se mostram divergentes dos achados obtidos.

Inicialmente, convém evidenciar o objetivo principal da inspeção: verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT para avaliar e julgar os requerimentos de opção e da documentação apresentada, nos termos do despacho do ministro José Múcio Monteiro, referendado pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário.

Assim, no que tange à estrutura do órgão, ressaltar que não foram adotados testes substantivos para avaliar a capacidade operacional, a estrutura física, a capacidade do corpo técnico, tampouco a organização dos processos de trabalho da CEEXT, ou seja, análises que prescindiriam de adequada evidenciação para real validação.

Para se chegar a uma análise processual com representatividade, a equipe avistou que, de janeiro de 2018, quando iniciou a vigência da EC 98/2017, a janeiro de 2019, foram julgados 2.910 pedidos de opção com base na referida emenda, dos quais 1.879 tiveram a transposição aprovada (64,5% de deferimento). Esses 1.879 processos foram considerados como universo para definição da amostra a ser auditada. Restam outros 43.867 processos pendentes de apreciação pela CEEXT.

Desse modo, para a população de 1.879 pedidos deferidos, a amostra de 304 processos fornece nível de confiança de 95% dos resultados obtidos, com margem de erro de apenas 5,15%.

O objetivo do auditor, ao usar a amostragem em auditoria, é o de proporcionar uma base razoável para que seja possível concluir quanto à população da qual a amostra é selecionada.

Ao examinar os 304 processos referentes aos pedidos de transposição apreciados após a vigência da EC 98/2017, foram detectadas as seguintes inconsistências:

- 1) dezesseis processos foram deferidos com documentação insuficiente para comprovar o vínculo entre o requerente e a administração dos ex-territórios ou estados, prefeituras, empresas públicas ou sociedades de economia mista (5,26% da amostra);
- 2) seis processos foram deferidos com a data de vínculo do pleiteante encerrada antes das datas definidas pela EC 98/2017, portanto, fora do alcance da legislação (1,97% da amostra);
- 3) quatro processos foram deferidos com os pleiteantes já tendo falecido, sendo que, em dois casos, o falecimento ocorreu em data anterior ao próprio requerimento, considerando o prazo estipulado no artigo 23 do Decreto 9.324/2018 (1,17% da amostra);
- 4) dois processos foram deferidos com os pleiteantes já ocupando cargos públicos, sem que tal condição estivesse apontada nos autos, tendo em vista a necessidade de fazer a opção pelo cargo antes da inclusão em folha (0,65% da amostra);
- 5) ausência de verificações que atestem que o requerente não incidiu em qualquer das seis vedações previstas no artigo 7º do Decreto 9.324/2018;
- 6) ausência de critérios padronizados para o exame e o deferimento dos pedidos de opção entre as três câmaras de julgamento.

No tocante aos processos deferidos com pleiteantes falecidos, caso exista procedimento de verificação para checar tal condição, não está sendo realizado no âmbito das câmaras de julgamento no momento da análise e apreciação dos requerimentos. É possível que tal procedimento seja realizado quando do enquadramento, uma vez que tal rotina não foi objeto de análise pela equipe no trabalho. De toda sorte, há, no mínimo, indício de irregularidade na origem, caso se confirmem a existência de processos com tal condição.

Com relação aos processos cujos pleiteantes já ocupam cargo público, em um dos casos o requerente acumula indevidamente cargo estadual e municipal, com conseqüente indicativo de jornada de trabalho excessiva. Nesse ponto, a comissão deveria identificar tal condição e apontar expressamente, no voto de deferimento, a necessidade de que o requerente apresente documentação comprobatória da abdicação do cargo anteriormente ocupado.

Nas quatro primeiras situações acima enumeradas, foram encontrados erros nas análises; nas duas últimas, há impacto imensurável devido à ausência de procedimentos de verificação.

Ao analisar os achados resultantes das quatro primeiras situações, a inspeção detectou que, em 9,21% dos casos (5,26 + 1,97 + 1,17 + 0,65), ocorrerá transposições indevidas, favorecendo requerentes que não preenchem os requisitos legais para recebimento do benefício. Um percentual de quase 10% de erro nos deferimentos de pedidos deve, seguramente, chamar a atenção para a necessidade de aperfeiçoamento dos controles, conferências e análises.

Para esses casos, deve ser proposta determinação à CEEXT quando da análise de mérito do presente processo para revisão de tais deferimentos, considerando os resultados obtidos pela equipe de inspeção. Essa revisão deve alcançar, também os 1.575 processos remanescentes já analisados e deferidos com base na EC 98/2017 (1.879 deferidos – 304 já auditados na inspeção), em razão da possibilidade de reprodução de tais falhas.

Retornando à análise dos resultados obtidos, em especial sobre as transposições indevidas (9,21%), como reza a norma de auditoria, é preciso extrapolar os resultados obtidos na análise da amostra para a população.

Outrossim, considerando o universo de 43.867 pendentes de julgamento pela CEEXT e o percentual de 64,5% de deferimento, poderíamos ter cerca de 2.605 transposições indevidas para os quadros da Administração Pública Federal. Considerando o salário unitário médio de R\$ 6.000,00 por servidor/mês, estimado pela equipe de inspeção, obtêm-se o custo para a União de R\$ 203,1 milhões/ano, a serem pagos a pessoas que não preenchem os requisitos legais para transposição e que teriam seus requerimentos indevidamente deferidos pela CEEXT.

Para simular o possível impacto dessas 2.605 transposições indevidas, é importante esclarecer, a título exemplificativo, que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) contava, em novembro de 2018 com 2.604 funcionários, enquanto que o próprio TCU contava, em agosto de 2018, com 2.374 servidores em todo seu quadro de pessoal.

É grave também, a ausência de verificações que deveriam ter sido instituídas pela CEEXT para averiguar se os requerentes não se enquadram nas hipóteses de vedação previstas no artigo 7º do Decreto 9.324/2018, *in verbis*:

Art. 7º É vedada a inclusão em quadro em extinção da União com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017:

I - dos servidores demitidos mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurados a ampla defesa e o contraditório;

II - dos empregados públicos demitidos por justa causa;

III - dos militares licenciados ou excluídos a bem da disciplina;

IV - das pessoas de que trata o art. 2º que tenham sido demitidas, licenciadas ou excluídas a bem da disciplina, por decisão judicial transitada em julgado;

V - das pessoas que não estejam em gozo de seus direitos políticos; e

VI - das pessoas que, não enquadradas nas hipóteses dos incisos do caput do art. 2º ou que não atendam ao requisito do art. 5º:

a) possuíam vínculo empregatício, ou de qualquer natureza, apenas com empresas de direito privado contratadas pela União, pelos ex-Territórios do Amapá e de Roraima ou pelos Estados do Amapá e de Roraima ou pelos seus Municípios; ou

b) apenas estagiavam em órgãos, empresas ou entidades dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima ou dos Estados do Amapá e de Roraima ou dos seus Municípios.

Além de não ter exigido a apresentação de documentação que comprove que o requerente não se enquadra nas hipóteses acima, a CEEXT não realiza qualquer consulta prévia que aborde tais vedações. Aqui, igualmente, há risco potencial de estarem sendo concedidas transposições ilegais.

Por fim, não há uniformização nos procedimentos de análise e julgamento entre as três câmaras de julgamento. Ou seja, as câmaras não têm adotado critérios mínimos harmônicos entre si quanto à documentação exigida para o deferimento do direito à opção, nem quanto à análise dessa documentação. Para este ponto, cabe resgatar trecho do relatório precedente:

93. Observou-se objetivamente que os elementos probatórios que dão ensejo aos deferimentos na 3ª Câmara (Amapá) são mais completos (peça 48, p. 17-22) e que, na 2ª Câmara (Roraima), o direito é concedido, em algumas situações, com base em documentação menos exaustiva (...)

Tal apontamento ratifica a alegação do representante de que poderiam estar sendo utilizados critérios inadequados para a aferição de tais requerimentos, com as consequentes transposições indevidas, gerando danos irreversíveis ao Erário.

Observo que a CEEXT não reviu alguns procedimentos anteriormente adotados em função da nova legislação, muito mais ampla e elástica que as anteriores. Quando questionado anteriormente, em resposta à oitiva promovida por essa Corte, o Presidente da Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima afirmou (peça 14, p. 6, parágrafo 34):

Ainda sobre a minimização de riscos, tem-se uma ferramenta de grande valia, qual seja, o cruzamento de dados, com acesso de membros das Câmaras de Julgamento à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, base de dados da Receita Federal, via HOD e SIAFI, e Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS. Assim, a fidedignidade dos documentos e informações pode ser verificada com segurança.

No entanto, na documentação analisada, a equipe de inspeção encontrou nos processos apenas informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e nenhuma informação extraída da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), nem das bases da Receita Federal ou Siafi.

Por conseguinte, diante das falhas apontadas, presume-se que, para prosseguimento dos trabalhos de análise da CEEXT é indispensável que a comissão se certifique da não incidência dos requerentes nas situações previstas no artigo 7º do Decreto 9.324/2018, medida que deve abranger todos os processos de transposição, haja vista que o Decreto 9.324/2018 regulamentou o exercício do direito de opção para a inclusão em quadro em extinção da União de todas as pessoas que revestiram qualquer das condições previstas no art. 31 da EC 19/1998, bem como institua procedimentos padronizados de verificação e validação dos documentos apresentados pelos pleiteantes cujos pedidos sejam fundamentados na extensão proporcionada pela EC 98/2017.

Propõe-se, então, determinar à CEEXT que, no prazo de 60 dias, institua os seguintes controles sobre os processos que apreciarem os requerimentos de transposição dos servidores dos ex-territórios fundados no artigo 31 da EC 19/1998:

- a) definição de uma documentação mínima para concessão da transposição a ser adotada pelas três câmaras de julgamento, em função das alterações promovidas pela EC 98/2017;
- b) averiguação sistematizada da data de rompimento do vínculo contratual do requerente, considerando o marco temporal permitido pela legislação;
- c) verificação de eventuais falecimentos por meio de consulta às bases do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) ou da Receita Federal;
- d) verificação para identificar se os pleiteantes já ocupam cargo público, tendo em vista a necessidade de fazer a opção pelo cargo antes da inclusão em folha;
- e) verificação para identificar se os requerentes constam da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) quando da época do vínculo empregatício;
- f) verificação para comprovar que o pleiteante não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no artigo 7º do Decreto 9.324/2018;
- g) adoção de procedimentos padronizados de verificação e validação dos documentos apresentados pelos pleiteantes cujos pedidos sejam fundamentados na extensão proporcionada pela EC 98/2017.

Caso se alegue dificuldade de conseguir informações da época, registre que as empresas e entes governamentais alimentam a base da Relação Anual de Informações Sociais desde 1975, quando da sua instituição pelo Decreto 76.900/1975, bastando à CEEXT conseguir tais informações junto aos órgãos responsáveis pela administração da informação.

Manutenção da medida cautelar

Como já trazido nos autos, foi concedida medida cautelar em 10/1/2019, mediante despacho do Ministro José Múcio, posteriormente ratificado pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário, em 29/1/2019, nos seguintes termos:

(...) determino, cautelarmente, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que se abstenha de efetuar a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da Administração Federal em função dos enquadramentos promovidos pela aplicação da Lei 13.681/2018, cujos fundamentos derivam das alterações promovidas pela Emenda Constitucional 98/2017, mesmo nos casos em que exista requerimento analisado pela Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima com parecer favorável e cuja inclusão no quadro funcional esteja pendente (não tenha sido implantada), até que o Tribunal se posicione sobre o mérito desta representação;

Na oportunidade, foram admitidos os requisitos para concessão de tal medida, com o subsequente teor:

20. Nessa senda, observo que o *fumus boni juris* decorre do alargamento e flexibilização dos meios probatórios admitidos para se deferir a transposição para os quadros efetivos da União, em razão da inovação trazida pela Lei 13.681/2017 reforçada pelas evidências que demonstram a diferença de critérios adotadas pelas câmaras por ocasião da análise dos pleitos submetidos. O *periculum in mora* está fundado na possibilidade de implementação de pagamentos indevidos, aptos a gerar prejuízo substancial ao erário, considerando os mais de 24.000 termos de opção pendentes de análise pela CEEXT, os quais ainda não geram efeito financeiro.

Entendo que persistem os motivos que embasaram o sinal do bom direito. Isso porque, a CEEXT não possui todos os procedimentos necessários para certificar que os ingressos disciplinados pela EC 98/2017 sejam operacionalizados em obediência à legislação correlata, como demonstrado nesse pronunciamento, sendo necessário a implementação de vários controles nas rotinas de verificação das câmaras de julgamento.

Paralelamente, quanto ao requisito do *periculum in mora*, resiste a situação de dano irreparável, evidente nas situações em que tais inclusões voltem a acontecer, ou seja, há fundado receio de dano de difícil reparação, considerando o potencial risco de concessões indevidas.

Tal entendimento, não obstante, é dissonante do entendimento majoritário de que caberia neste momento, necessariamente, uma apreciação de mérito da matéria. Entrementes, cabe resgatar o recente Acórdão 2755/2018-TCU-Plenário, ministro Augusto Sherman, no qual foi mantida a medida cautelar anteriormente concedida, uma vez que persistiam as condições de sua concessão:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. manter a medida cautelar adotada mediante despacho do Relator à peça 136 destes autos, referendada pelo Acórdão 52/2018 – TCU – Plenário;

9.2. fixar o prazo de 30 (trinta) dias para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, em cumprimento ao item 40.6.1 do referido despacho de cautelar, encaminhe a este Tribunal nova estimativa dos serviços de terraplenagem passíveis de medição (...)

Ressalto que a proposta encontra guarida no §6º do artigo 276 do RITCU, segundo o qual deverá a unidade técnica submeter à apreciação do relator análise e proposta tão somente quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar, salvo quando houver condições de apreciação do mérito.

Nesse contexto, entendo que a presente representação não está em condições de ser apreciada no mérito, dado que restou comprovado por essa inspeção que as câmaras de julgamento não dispõem dos controles necessários para certificar que os requerimentos apresentados estão rigorosamente preenchendo os requisitos instituídos pela legislação.

Assim, ao realizar inspeção para verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT para avaliar e julgar os requerimentos de opção e da documentação apresentada com base na EC 98/2017, ao avaliar os resultados obtidos, conclui-se que as verificações realizadas pelas câmaras de julgamento para a transposição dos requerentes para os quadros da União não são suficientes e abrangentes para atestar que as transposições realizadas atendem aos requisitos exigidos pela legislação.

Desponta, todavia, a necessidade de readequar a redação original da cautelar, pelos motivos a seguir delineados.

A EC 98/2017 fez menção à Rondônia apenas nos artigos 5º e 6º, em ambos os casos para ampliar o período de abrangência do artigo 7º (grupos tributação, arrecadação e fiscalização) e 6º (servidores das Secretaria de Segurança Pública e policiais civis) da EC 79/2014 e permitir a transposição, desde que tenham sido admitidos até o ano de 1987. Portanto, para transposição de servidores oriundos do ex-território de Rondônia, a EC 60/2009 continua sendo o pilar de sustentação.

Percebe-se, com tal avaliação, que a transposição dos servidores do ex-território federal de Rondônia continua exigindo a manutenção do vínculo empregatício para que a transposição se efetive, conforme se depreende da leitura das emendas anteriores, em especial pela EC 60/2009. Nesse sentido, é importante destacar que tal situação não está no escopo da representação do MPTCU que previu fragilidades na avaliação da CEEXT em função do alargamento de provas a serem apresentadas com fulcro na EC 98/2017.

Portanto, os requerimentos de transposição oriundos de Rondônia devem ser retirados do objeto da imposição cautelar. Há plausibilidade em liberar as inclusões, considerando o teor do objeto averiguado na presente representação.

Trago ainda duas considerações adicionais: foi protocolado neste tribunal requerimento de um suposto beneficiário com tais transposições (peça 55), bem como o Ofício 20635/2019/GABIN-DECIP/MP (peça 46), no qual a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal solicita informação quanto ao alcance da decisão cautelar proferida nesse processo. Em nenhum dos casos houve resposta formal, por entender que o posicionamento dessa Corte, ao final do presente trabalho, será suficiente para dirimir quaisquer dúvidas a respeito do assunto.

Por último, e não menos relevante, a proposta alinha-se à anterior no sentido de que, tanto a Casa Civil da Presidência da República, quanto o Supremo Tribunal Federal, sejam alertados quanto à necessidade de rápida apreciação da matéria, evitando pagamentos que possam ser danosos e em condição irreparável, dado seu caráter alimentício e o recebimento por terceiros de boa-fê.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

1) alterar a redação da medida cautelar concedida pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário para que, cautelarmente, com fulcro no art. 276, caput, do RITCU, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), abstenha-se de efetuar a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da Administração Pública Federal provenientes dos ex-territórios do Amapá e Roraima em função de enquadramentos fundamentados na Emenda Constitucional 98/2017, mesmo nos casos em que exista pedido de opção já deferido pelas câmaras de julgamento, até que o Tribunal se posicione sobre o mérito desta representação;

2) determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. II, do RITCU que, no prazo de até 60 dias, institua os seguintes controles sobre os processos que apreciarem os requerimentos de transposição dos servidores dos ex-territórios, fundados no artigo 31 da EC 19/1998:

- a) definição de uma documentação mínima para concessão da transposição a ser adotada pelas três câmaras de julgamento, em função das alterações promovidas pela EC 98/2017;
- b) averiguação sistematizada da data de rompimento do vínculo contratual do requerente, considerando o marco temporal permitido pela legislação;
- c) verificação de eventuais falecimentos por meio de consulta às bases do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) ou da Receita Federal;
- d) verificação para identificar se os pleiteantes já ocupam cargo público, tendo em vista a necessidade de fazer a opção pelo cargo antes da inclusão em folha;

- e) verificação para identificar se os requerentes constam da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) quando da época do vínculo empregatício;
- f) verificação para comprovar que o pleiteante não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no artigo 7º do Decreto 9.324/2018;
- g) adoção de procedimentos padronizados de verificação e validação dos documentos apresentados pelos pleiteantes cujos pedidos sejam fundamentados na extensão proporcionada pela EC 98/2017.

3) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que adote providências visando a tempestividade da tramitação da ADI 5.935 no Supremo Tribunal Federal, haja vista o potencial impacto financeiro estimado aos cofres da União de cerca de 2,1 bilhões decorrente da possível transposição de mais de 24.000 servidores dos ex-territórios e estados de Amapá, Rondônia e Roraima para os quadros extintos da União, em virtude da flexibilização das regras de concessão de direito e comprovação probatória estabelecidas na Emenda Constitucional 98/2017 e suas regulamentações.

4) comunicar ao Supremo Tribunal Federal que a realização da inspeção na CEEXT revelou a necessidade da urgência na tramitação da ADI 5.935, dada a materialidade e relevância do potencial impacto financeiro de R\$ 2,1 bilhões/ano aos cofres da União em virtude da transposição de servidores dos ex-territórios e estados de Amapá, Rondônia e Roraima para os quadros extintos da União com fundamento nas regras prevista na Emenda Constitucional 98/2017, fato que pode resultar em pagamentos indevidos de soma bilionária e de difícil recuperação, caso a EC 98/2017 seja declarada inconstitucional.

5) retornar os autos à SecexAdministração para avaliação dos procedimentos implementados após o prazo supracitado para averiguar se foram construídas as verificações necessárias em face das novas exigências constitucionais, legais e normativas aplicáveis ao presente caso.

7. A titular da Unidade Técnica, se manifestou nos autos no parecer de peça 59, apresentando os argumentos a seguir transcritos:

1. Em Pronunciamento de Subunidade, o Diretor da 2ª Diretoria Técnica discorda do encaminhamento proposto na instrução da equipe de inspeção (peça 56) e entende que estes autos não se encontram sanados para propositura do mérito, motivo pelo qual propõe a manutenção da medida cautelar concedida pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário, ajustando sua redação para delimitar que a suspensão determinada pelo tribunal refere-se à inclusão de novos servidores no quadro em extinção da administração federal provenientes dos ex-territórios do Amapá e Roraima, em função dos enquadramentos promovidos com fundamento na EC 98/2017, até que o TCU delibere sobre os controles adotados nos processos que apreciem os requerimentos desses requerentes.

2. Quanto a essa proposta, noto que o art. 276 do RITCU disciplina que a cautelar vigorará até que o tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada. Efetuada a medida acessória autorizada no Acórdão 52/2019-TCU-Plenário (peça 26), entendo que o art. 276 não mais permite a hipótese de manutenção da medida, exigindo a assinatura de prazo para que os gestores adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 45 da Lei 8.443/1992.

3. Ao promover a análise técnica dos requerimentos a equipe observou que a CEEXT estaria seguindo as orientações normativas da então Secretaria de Gestão Pública (art. 19, Decreto 8.635/2014); os procedimentos para apresentação dos termos de opção para a inclusão em quadro em extinção das EC 60/2009 e 79/2014 (Portaria-Normativa/SGP 1/2014); as orientações para análise técnica dos termos de opção e documentação dos servidores oriundos do ex-território de Rondônia – art. 89, ADCT, e EC 60/2009 (Portaria Conjunta SRT/SEGEP/MPOG 1/2012); e seu próprio Regimento Interno.

**Portaria-Normativa/SGP 1/2014**, estabelece orientações quanto aos procedimentos para a apresentação do termo de opção para a inclusão em quadro em extinção da União pelos servidores, empregados públicos e militares de que tratam as EC 60/2009 e 79/2014.

**Portaria-Conjunta SRT/SEGEP/MPOG 1/2012**, estabelece orientação quanto à análise técnica dos termos de opção e da documentação apresentada pelos servidores civis e militares oriundos do ex-território de Rondônia, alcançados pelo art. 89 do ADCT, com redação dada pela EC 60/2009.

4. Ressalto, primeiramente, que as orientações normativas dadas pelas portarias acima regulamentaram as condições para aceitação, análise técnica e apresentação dos documentos necessários para a comprovação dos vínculos de trabalho com os ex-territórios de origem, **para o universo dos pleiteantes à transposição, sob a égide das emendas anteriores à EC 98/2017 ora questionada.**

5. Até então, vigoravam as Emendas 38/2002, 60/2009 e 79/2014 que mantiveram tal direito somente aos servidores e policiais com vínculos funcionais efetivos. A EC 98/2017, entretanto, permitiu que quaisquer pessoas que mantiveram qualquer forma de relação ou vínculo, efetivo ou não, independentemente da existência de vínculo atual, por pelo menos noventa dias, com os ex-territórios de Roraima e do Amapá durante suas fases de instalação, sejam admitidas no quadro em extinção. Apenas para Rondônia a continuidade no exercício de função pública continuou obrigatória.

6. Registro, também, que as vedações do art. 7º do Decreto 9.324/2018 (de 2/4/2018), não constavam da EC 98/2017 ou da Lei 13.681/2018. Portanto, passaram a ser exigíveis a partir da sua publicação, enquanto a maior parte dos requerimentos foram formulados em data anterior, não parecendo ter havido ajustes nos normativos e procedimentos da CEEXT para adequar-se à nova exigência.

7. Assim, entendo que, não obstante a organização do trabalho da CEEXT e as conclusões da equipe de inspeção, os instrumentos normativos que asseguram seu funcionamento, a operacionalização, a análise e o deferimento dos pedidos de opção **não estão ajustados à flexibilização criada pela EC 98/2017.**

8. Observo que a CGU, na auditoria realizada naquela comissão antes da prolação da EC 98/2017 (peça 45), apesar de ter examinado apenas 17 processos físicos, igualmente identificou que: i) o fluxo do processo de análise dos requerimentos de transposição atendia ao definido no Decreto 8.365/2014 e era estruturado para atingir os objetivos da legislação; ii) os processos continham os elementos e informações previstos nos normativos que regiam a transposição; e iii) existia segregação de funções entre a CEEXT e o setor que incluía os servidores na folha de pagamento da União (Depex).

9. Até então, para os julgamentos as câmaras deveriam observar, basicamente, os seguintes elementos: a) data de admissão; b) ingresso regular nos quadros de servidores do ente federado de origem; c) permanência do vínculo funcional, nos termos do então art. 2º §3º da Lei 12.800/2013; d) verificação da manutenção do interessado no quadro de servidores ativos do estado; e) verificação da manutenção do interessado no quadro de servidores ativos do estado (§2º, art. 89, ADCT).

10. Ademais, naquela ocasião, a 1ª Câmara, responsável pelos processos de Rondônia, havia recebido cerca de 30.000 pedidos de transposição baseados nas EC 60/2009 e 79/2014 (tendo julgado 17.288); a 2ª Câmara, afeta ao ex-território de Roraima, havia recebido 10.300 pedidos (apreciados 291); e a 3ª Câmara, responsável pelo Amapá, havia recebido somente 7.000 pleitos (tendo julgado 4.979).

11. Todavia, com a prolação da EC 98/2017, **qualquer relação funcional, empregatícia, estatutária ou de trabalho, independentemente da manutenção desse vínculo,** possibilita o exercício do direito de opção, bem como passou a ser admitido como prova dessa relação, qualquer meio admitido em lei, tendo a própria emenda, elencado, mas não exaurido: o contrato, o convênio, o ajuste ou o ato administrativo, o pagamento documentado mediante depósito em conta corrente, ordem de pagamento, recibo, nota de empenho ou ordem bancária (incisos I e II, § 4º, EC 98/2017).

12. Em decorrência, no momento atual, em razão da EC 98/2017, a CEEXT teve esses quantitativos aumentados para 71.947 processos, conforme tabelas constantes no relatório de inspeção, que abaixo reproduzo, boa parte dos quais exigirão análises e procedimentos mais

aperfeiçoados do que os até então adotados, em razão da abrangência e da ampliação dos efeitos normativos do art. 31 da EC 19/1998 provocados pela EC 98/2017, e do alargamento dos meios probatórios admitidos para a inclusão no quadro em extinção, por meio do disposto no §3º do art. 2º da Lei 13.681/2018.

13. A **EC 98/2017** significou a formulação de **mais 24.447 pedidos**, sendo 3.030 dirigidos à 1ª Câmara (Rondônia), 1.886, à 2ª Câmara (Roraima) e 19.531, à 3ª Câmara (Amapá), e a obrigação de reabertura de outros 3.000, todos os quais deverão ser avaliados sob o prisma da nova legislação.

14. As possibilidades de erros no julgamento, provocadas pela ampliação de direitos e amplitude dos meios de prova da EC 98/2017, já se encontra refletida no fato de que a análise de 304 processos apreciados com base na nova emenda, dezoito indicam possíveis deferimentos indevidos (quase 10% da amostra), em que pese o acurado trabalho que vem sendo feito pelos profissionais da CEEXT.

15. Chamo a atenção para os achados 3.1.1 – Processos com documentação comprobatória precária e 3.1.2 – Processos em que o pleiteante perdeu o vínculo com a administração pública antes dos marcos definidos na EC 98/2017, que evidenciam as dificuldades das câmaras em apreciar com segurança pedidos de opção fundados na extensão de provas e direitos dada pela EC 98/2017.

16. Nesse sentido, foi observada falta de uniformidade na análise e aceitação dos documentos que comprovariam o direito à transposição dos requerentes entre a 2ª e 3ª Câmaras (Roraima e Amapá), permitindo deferimento de pedidos de opção sob maior ou menor rigor técnico, e insuficiência de elementos probatórios para ratificar o direito dos pleiteantes, ambas falhas decorrentes da flexibilização dos meios probatórios e da relação/vínculo funcional proporcionada pela EC 98/2017. Bem assim, as câmaras têm deixado de exigir a comprovação de que o requerente de que não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018.

17. A materialidade do assunto é expressiva, pois os requerentes enquadrados passam a constituir despesa obrigatória do governo federal e suas aposentadorias, pensões, reformas e reservas remuneradas, passam a ser mantidos pela União (art. 8ª, EC 79/2014).

18. Segundo o trabalho da CGU, de 2015 a 2017, 4.362 servidores, com salário médio de R\$ 5.155,00/mês, haviam ingressado no quadro federal, implicando despesa de R\$ 318 milhões/ano, e havia cenário, considerando os então 25.000 processos pendentes de julgamento à época, de mais R\$ 1,5 bilhão/ano. Por sua vez, os atuais 43.867 processos que aguardam apreciação elevam essa estimativa para cerca de R\$ 3,4 bilhões/ano, consoante a equipe de inspeção. Até o momento, foram incluídos em folha da União algo próximo a R\$ 500 milhões/ano. Porém, somente os pedidos específicos com base na extensão da EC 98/2017, podem implicar custo de 2,1 bilhões/ano.

19. Portanto, entendo necessário aprimorar o controle e o exame das informações prestadas pelos interessados dos ex-territórios do Amapá e Roraima na transposição, em pedidos decorrentes da EC 98/2017, de modo a prevenir julgamentos indevidos pela ausência de critérios padronizados de aceitação e análise de documentos, de meio de prova suficientes, bem como deve passar a ser observada a necessidade de checagem das vedações estabelecidas no art. 7º do Decreto 9.324/2018.

20. Proponho, então, que o tribunal fixe prazo para a CEEXT adequar os procedimentos de aceitação dos documentos e análise técnica dos processos de transposição **quando o pedido derivar das alterações promovidas pela EC 98/2017**, a fim de garantir análises e julgamentos uniformes no âmbito das 2ª e 3ª Câmaras para a apreciação desses requerimentos, bem como que o quantitativo, a suficiência e a avaliação da documentação apresentada assegurem a legitimidade do requerente e a fidedignidade dos documentos comprobatórios por ele apresentados, cabendo ser suspensos quaisquer enquadramentos fundados na norma citada até o aperfeiçoamento desses controles internos.

21. Esclareço que essa medida não deve afetar os pedidos de opção feitos com base nas Emendas 38/2002, 60/2009 e 79/2014, tampouco os pedidos de servidores do ex-território de Rondônia lastreados nos art. 5º e 6º da EC 98/2017, visto que esta representação trata da extensão e

flexibilização dada pela EC 98/2017 e que não se evidenciou que os normativos e procedimentos internos estejam inapropriados para as análises dos pedidos fundados nas demais emendas constitucionais.

22. Com relação a recomendar à Casa Civil/PR que adote providências visando a tempestividade da tramitação da ADI 5.935 no Supremo Tribunal Federal (STF), entendo que tal ação foge à competência e possibilidades legais do órgão. No entanto deve ser-lhe dada ciência da existência desses autos, haja vista que a Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ) acompanha processos judiciais que tramitam em todas as instâncias e tenham interesse dos órgãos da Presidência da República.

23. Quanto aos pleiteantes falecidos, a identificação de eventuais falecimentos por meio de consulta às bases do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi) ou da Receita Federal, quiçá deva ser feita antes da inclusão do requerente na folha de pagamento da União, caso essa checagem não esteja, ainda, sendo adotada em algum momento processual, visto não ter sido objeto de verificação direta pela equipe.

24. Relativamente aos casos de possível acumulação, consta na auditoria da CGU que gestão funcional do servidor enquadrado caberia à SAMP do estado em que foi transposto, a qual deveria comunicar o governo estadual ou município para evitar o recebimento de remuneração de mais de um ente. Assim estou de acordo com o encaminhamento da equipe de inspeção, no sentido de, sobre o assunto, apenas dar ciência à SDGG e à CEEXT dos casos detectados, sem prejuízo de sugerir que avaliem a conveniência de, no momento da notificação dos enquadramentos ao pleiteante, requerer deste declaração de não acumulação de cargos ou informação que subsidie a União nessa identificação.

25. No que tange à proposta da subunidade de verificação para identificar se os requerentes constam da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) quando da época do vínculo empregatício, na resposta à oitava preliminar (peça 52), a CEEXT havia informado que a fim de aprimorar cruzar informações e minimizar erros foi dada a alguns membros acesso as bases da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), da Receita Federal, além do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

26. A inspeção identificou consultas ao CNIS. Entendo que o apropriado ao tema, seja que a CEEXT, quando a consulta ao CNIS não se mostrar suficiente para validar a existência do período de vínculo declarado pelos requerentes, expanda a pesquisa as demais bases de dados disponíveis (Rais, RFB etc), registrando a realização dessas consultas nos autos, independentemente dos resultados obtidos.

27. Sobre o Achado 3.1.3, importa esclarecer que as vedações do art. 7º do Decreto 9.324/2018, a priori, aplicam-se somente aos pedidos de transposição fundamentados na última parte do art. 31 da EC 19/1998, uma vez não fazer sentido a verificação da motivação da quebra de vínculos para o deferimento de pedidos de opção cujas emendas requerem manutenção de vínculo ativo.

#### **Quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade**

28. Em que pese as EC 38/2002, 60/2009 e 79/2014 tenham ampliado o rol de servidores e militares que poderiam exercer o direito de opção para enquadramento no quadro em extinção da administração federal, a EC 98/2017, como dito, passou a permitir que qualquer pessoa que manteve qualquer forma de vínculo com os ex-territórios de Roraima e do Amapá, seus estados recém-instalados, municípios, empresas públicas e sociedades de economia mista, sejam incluídos nesse quadro.

29. Ao ampliar o alcance da redação original do art. 31 da EC 19/1998, também permite o enquadramento de pessoas que podem ter sido admitidas indevidamente ou que tinham vínculo apenas precário com os ex-territórios, em clara violação ao princípio de acesso via concurso (art. 5º e 37, I e II, CF/88).

30. Em decorrência, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ingressou com a ADI 5.935 junto ao STF visando a declaração de inconstitucionalidade da EC 98/2017, da então Medida Provisória

817/2018, e do Decreto 9.324/2018, que a regulamentaram o assunto, defendendo, precipuamente, que:

(...) A ampliação do alcance do artigo 31 da EC 19/98 pela EC 98/2017 atinge cláusula pétrea, porquanto reduz o direito fundamental de acesso a cargo e emprego público em condições igualitárias e atenta contra direito de todos os cidadãos a uma administração proba, que observe os princípios da moralidade, da impessoalidade e da transparência.

31. Como apontado na instrução preliminar (peça 9), o ministro Edson Fachin aplicou ao processo o rito abreviado do art. 12 da Lei das ADIs, por entender que caberia ao plenário do STF a análise definitiva da questão, **em razão de sua relevância e importância para a ordem social e segurança jurídica.**

32. Em tramitação recente, após manifestações da Presidência da República, do Congresso Nacional e da Advocacia Geral da União (AGU) nos autos da ADI, a PGR, em parecer de 1/10/2018, ratificou:

“(...) A amplíssima abertura para ingresso nos quadros da União de pessoas que mantiveram qualquer vínculo funcional com os ex-Territórios e com os Estados do Amapá e Roraima, seus Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, representa inequívoca ruptura com o princípio constitucional que assegura igualdade no acesso a cargos e empregos públicos (CR, arts. 5.º-caput e 37-I e II), bem como com a ética republicana inerente aos princípios da probidade, da moralidade e da impessoalidade, da transparência e da responsabilidade fiscal (CR, arts. 14-§ 9.º; 15-V; 37-caput-§4.º; e 85-V e ADCT/1988, art. 113), considerados cláusulas pétreas (explícitas e implícitas).

Além dessas cláusulas pétreas, a EC 98/2017 estende indevidamente norma transitória para além da hipótese excepcional admitida pelo constituinte originário ao determinar a aplicação dos critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia para a transformação dos ex-Territórios federais nos Estados do Amapá e Roraima (art. 14-§2.º do ADCT/1988). É que a norma originária objetivou incluir no quadro em extinção da administração pública federal apenas quem já era efetivamente servidor civil ou militar dos ex-Territórios (inclusive de seus Municípios), os que foram regularmente admitidos na fase de instalação dos Estados e aqueles que tiverem vínculo reconhecido pela própria União. (...)”

33. Evidenciou, ainda, que a EC 98/2017 foi aprovada quando já estava em vigor o teto de gastos para a União, sendo que o novo regime fiscal instituído pela EC 95/2016 estabeleceu que toda proposição legislativa que criasse despesa obrigatória deveria ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113, ADCT/1988). Porém, a EC 98/2017 possibilitou a inclusão de número incalculável de pessoas nos quadros da União, criando despesa obrigatória sem a observância do art. 113 do ADCT/1988 e em desrespeito ao princípio da responsabilidade fiscal.

34. Em 1/4/2019, o relator junto ao STF, tornou disponível o inteiro teor de seu relatório, a fim de dar ciência isonômica e simultânea às partes do art. 87, inc. IV, do RI/STF (DJE 64, 29/3/2019).

35. A matéria envolve questão delicada. Sob um ângulo a Administração deve cercar-se de cautela para evitar prejuízos ao patrimônio público, os quais serão consolidados e irreversíveis caso o STF julgue a alteração do art. 31 da EC 19/1998, feita pela EC 98/2017, inconstitucional, mas o Depex já tenha concretizado o enquadramento efetivo de requerentes com pedidos de opção deferidos na norma. Por outro lado, enquanto não julgada a ADI, a EC 98/2017 e sua regulamentação permanecem válidas.

36. Há, no entanto, no arcabouço jurídico nacional, dispositivos legais prevendo o poder geral de cautela da Administração Pública. Trata-se do art. 45 da Lei 9.784/1999, segundo o qual “Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”, e do art. 53 da mesma lei (Súmula 473-STF), o qual estabelece que a “Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

37. No caso dos denominados “quintos” incorporados aos vencimentos de servidores públicos, o STF determinou que podiam ser suspensos, ainda que tivessem natureza alimentar e mesmo no curso de processo administrativo, com fundamento no poder cautelar da Administração.

38. Ao finalizar julgamento, no qual se impugnava decisão do Conselho da Justiça Federal (CJF) que determinou o cancelamento de incorporação de quintos recebidos por servidora e ordenou a suspensão do pagamento da vantagem até a conclusão de processo administrativo, a Suprema Corte apontou a possibilidade de a Administração suspender direito, em razão de justificada suspeita de vícios na concessão da parcela discutida e, principalmente, quando a sua retirada não resultar no desamparo do pretense titular, ainda que decisão futura resulte na reafirmação de validade do ato (peça 56):

[...]4. Nesta impetração, conforme realçado no acórdão recorrido, não se discute a necessidade de prévio processo administrativo, com respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, para o desfazimento de ato com repercussão na esfera de direitos dos administrados e que a Administração Pública tenha reputado ilegal ou inoportuno/inconveniente.

Tampouco se questiona o transcurso do prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 para a Administração Pública exercer a função de autocontrole, pois manifestamente tempestiva a sua atuação na espécie.

A controvérsia suscitada neste recurso ordinário limita-se à possibilidade de a Administração Pública determinar a suspensão, *ad cautelam*, dos efeitos do ato objeto do autocontrole administrativo, até a decisão definitiva do processo instaurado com o objetivo de se determinar o seu desfazimento.

5. Não se há confundir, portanto, anulação do ato administrativo (em face de ilegalidade) ou sua revogação (considerado o juízo de oportunidade e conveniência da Administração Pública) com a suspensão cautelar dos seus efeitos. (RMS 31973/DF, rel. Cármen Lúcia, 25/2/2014)

39. Outrossim, no Pedido de Providências 0002453-12.2011.2.00.0000 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ratificou a correção de ato monocrático que suspendeu o repasse de recursos determinados por lei estadual à associação civil, em razão de fortes indícios de vício de inconstitucionalidade na referida lei, ocasião em que suscitou a existência de precedentes anteriores, bem como recomendou o envio do assunto à PRG para que adotasse providências quanto a ação de inconstitucionalidade (peça 56):

RECURSO ADMINISTRATIVO EM PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. INSTITUIÇÃO DE FUNDO PARA CUSTEIO DO REAPARELHAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO E PARA INDENIZAR REGISTRADORES CIVIS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CUSTAS JUDICIAIS. TRIBUTO VINCULADO. DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE DEIXA DE APLICAR A LEI POR ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE.

POSSIBILIDADE. AUTOTUTELA. DESTINAÇÃO DE RECEITAS DE CUSTAS JUDICIAIS A ENTIDADES PRIVADAS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. Trata-se de Recurso Administrativo em Pedido de Providências formulado pela Associação dos Registradores das Pessoas Naturais do Estado do Piauí contra decisão monocrática que julgou improcedente a pretensão de repasse à Associação de recursos do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário do Estado do Piauí (FERMOJUPI), a fim de indenizar os registradores civis pela prática dos atos gratuitos constantes da Lei nº 9.534. Alega que o fundo fora instituído pela Lei Estadual nº 5.425/2004 e, de seu art. 2º, VII consta destinação para o ressarcimento dos registradores, direito já reconhecido pelo CNJ.

2. Há fortes indícios de que Lei Estadual nº 5.425 de 2004, ao destinar os recursos de custas judiciais para custeio de serviço público não individualizado e sequer utilizado, é incompatível com as leis tributárias brasileiras. A instituição de taxas para custeio de atividades judiciárias é vinculada a utilização dos recursos dela oriundos na melhoria dos serviços judiciários. Ao conceder percentual dessas receitas à indenização de serviços extrajudiciais realizados gratuitamente, a Lei piauiense viola não apenas a disciplina tributária do Código Nacional, mas, como já destacou o STF, a própria Constituição. Precedentes.

3. **A decisão administrativa pode reconhecer a inconstitucionalidade da lei para deixar de aplicá-la quando há fortes indícios de sua inconstitucionalidade, possibilidade inerente ao exercício da autotutela administrativa. Não há ilegalidade em suspender a regulamentação administrativa de Lei cuja constitucionalidade é controvertida. Precedentes.**

4. A destinação de recursos obtidos por meio de custas judiciais a qualquer entidade privada é manifestamente ilegal. Precedentes.

5. Recurso administrativo conhecido e parcialmente provido para julgar parcialmente procedente o presente Pedido de Providências. – grifo nosso.

40. Por sua vez, a Advocacia Geral da União (AGU) respondendo consulta formulada por unidade do Ministério da Educação (MEC) quanto a viabilidade de suspender os efeitos de ato do Ministro da Educação que determinou a realização de cursos superiores, ainda objeto de estudos internos, concluiu pela inexistência de óbice jurídico à pretensão, entre outros fundamentos em razão de que a autotutela impõe o poder-dever de zelar pela regularidade de atuação (dever de vigilância), podendo verificar tanto a legalidade quanto o mérito de ato, resultando dessa verificação não só os efeitos jurídicos da anulação ou revogação, mas, também, da suspensão, embora mantendo o ato, para posterior confirmação da legalidade ou não, conforme doutrina citada (peça 56):

13. No exercício da autotutela, a administração verifica todos os aspectos dos atos administrativos que ela mesma edita - tanto a legalidade quanto o mérito administrativo (conveniência e oportunidade do ato) -, podendo resultar dessa verificação vários efeitos jurídicos como a anulação, a revogação, a suspensão, a cassação, a convalidação, e, até mesmo, a confirmação da legalidade ou da conveniência do ato.

14. Desta sorte, atuando a Administração sob a direção do princípio da legalidade, poderá, no âmbito da autotutela administrativa, suspender determinado ato administrativo fazendo cessar os seus efeitos, em determinadas circunstâncias ou por certo tempo, embora mantendo o ato, para oportuna restauração de sua operatividade, conforme ensina a doutrina do eminente jurista Hely Lopes Meirelles[2].

[...] 16. Como bem leciona José dos Santos Carvalho Filho, *a suspensão do ato implica a paralisação de seus efeitos. Trata-se de hipótese que espelha a exceção ao princípio da eficácia continuada dos atos administrativos. Para que se tenha condições concretas de analisar a legalidade do ato suspensivo, a lei impõe ao administrador a menção dos fatos e fundamentos jurídicos que justificam sua decisão.*[3] – Parecer 716/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU

41. Assim, não obstante o dever de atuação da CEEEXT e ainda que os gestores procedam à adequação dos procedimentos tratada no tópico anterior, entendo viável ser **recomendado** à CEEEXT que, com fundamento no poder geral de cautela da Administração Pública, avalie a hipótese de suspensão da publicação de portarias referentes a processos de transposição que derivam exclusivamente das alterações promovidas pela EC 98/2017 até o julgamento da ADI 5.935 pelo STF para que seja evitada a ocorrência de danos irreversíveis ao erário da União e a inviabilidade de futuros ressarcimentos. A medida também poderia evitar danos também àqueles que precisam se desvincular do atual órgão ou empresa para passar a integrar os quadros em extinção da administração federal.

42. Ressalto que, como visto acima, a vigência de lei, ainda que emenda à constituição, não impede a adoção da medida acauteladora pela autoridade administrativa, justificada pela forte suspeita de vícios na concessão do direito e, principalmente, quando a sua suspensão não resulta no desamparo dos pretensos beneficiários, os quais ainda não foram integrados à folha da União.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Do exposto, submeto os autos à consideração do Relator, propondo:

a) **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade dos arts. 235 e 237, inc. VII, do RITCU, para no mérito considerá-la procedente;

b) **revogar**, com fulcro no art. 276, § 5º, do RITCU, a medida cautelar referendada pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário, em razão da apreciação de mérito deste processo;

c) **determinar** à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), com fulcro art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. II, do RITCU que, no prazo de até 60 dias, implemente os seguintes controles sobre o exame dos processos de transposição para os quadros em extinção da administração federal cujos pedidos de opção ou deferimentos sejam fundados na alteração promovida pela EC 98/2017, ao alterar o art. 31 da EC 19/1998:

c1. certificação de que a documentação comprobatória apresentada pelo requerente é válida, hábil e suficiente para comprovação fática da relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, por pelo menos 90 dias, com os ex-territórios de Roraima ou do Amapá, conforme o caso;

c2. padronização de critérios de aceitação, avaliação e julgamento desses documentos e dos pedidos de opção entre a 2ª e 3ª Câmaras de Julgamento, a fim de assegurar a legalidade, legitimidade e isonomia dos procedimentos adotados por ambos colegiados;

c3. conferência sistematizada da data de rompimento do vínculo dos requerentes, haja vista o direito ao enquadramento somente permitido na data em que os ex-territórios do Amapá e Roraima foram transformados em Estado ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993;

c4. comprovação de que requerente de que não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018.

d) **determinar**, com fulcro art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. II, do RITCU, que a Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT):

d1. proceda a reavaliação dos seguintes processos, tendo em vista a insuficiência dos documentos apresentados pelos requerentes para comprovar o direito à transposição para o quadro em extinção da administração federal, conformes § 4º e 5º do art. 31 da EC 19/1998, alterado pela EC 98/2017: 05502.000450/2015-50, 05502.001592/2015-34, 05502.004633/2015-44, 05502.001827/2015-98, 05502.005903/2015-34, 05502.059930/2015-27, 05502.005027/2015-46, 05502.003666/2015-77, 05502.060521/2015-73, 05502.005481/2015-05, 05504.005193/2018-75, 05502.003292/2015-90, 05502.059394/2015-60, 05502.004752/2015-05, 05502.005200/2015-14, 05502.005480/2015-52;

d2. proceda a reanálise dos seguintes processos, tendo em vista que o deferimento dos pedidos de transposição para o quadro em extinção da administração federal não observou os marcos temporais do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017: 05504.006691/2018-35, 05502.062799/2015-85, 05502.004837/2015-85, 05502.062075/2015-31, 05502.003631/2015-38, 05502.003819/2015-86;

d3. certifique-se que nos processos com pedidos de opção deferidos em 2018, com base na alteração promovida pela EC 98/2017, os requerentes sem vínculos ativos não se enquadram nas vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018, antes de promover sua inclusão em folha de pagamento;

e) **recomendar** à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) e a Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT), com fundamento no art. 250, inc. III, do RITCU, que, nos processos de requerimento de transposição:

e1. procedam à identificação de eventuais falecimentos antes da efetiva inclusão do requerente na folha de pagamento da União, caso essa conferência não esteja, ainda, sendo adotada;

e2. avaliem a conveniência de, no momento da notificação do enquadramento ao pleiteante, requerer deste declaração de não acumulação indevida de cargo público ou informação que subsidie a União nessa verificação, sem prejuízo de manter demais controles que entenderem pertinentes;

e3. expandam a pesquisa às demais bases de dados disponíveis (RAIS, RFB etc), quando a consulta ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) não se mostrar suficiente para certificar o período de vínculo declarado pelo requerente, registrando nos autos todas as consultas realizadas;

f) **recomendar** à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), com fundamento no art. 71, inc. IX, da CF/1988, c/c o art. 250, inc. III, do RITCU, e artigos 45 e 53 da Lei 9.784/1999, que, com base no poder de autotutela da Administração Pública, avalie a hipótese de suspender a publicação de portarias que concretizem o enquadramento efetivo de requerentes à transposição cujos pedidos de opção para inclusão no quadro em extinção federal derivem exclusivamente da EC 98/2017, excetuados os pedidos de servidores do ex-território de Rondônia lastreados nos art. 5º e 6º da emenda, até o julgamento da ADI 5.935 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de evitar possível dano irreversível aos cofres da União, em razão a

existência de forte suspeita de vícios na EC 98/2017 e seus dispositivos correlatos na Lei 13.681/2018 (conversão da Medida Provisória 817/2018) e no Decreto 9.324/2018;

g) **dar ciência** à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e ao Supremo Tribunal Federal (STF) da existência destes autos, encaminhando-lhes cópia integral, em razão da relevância social da matéria e do risco financeiro de prejuízo aos cofres da União caso sejam concretizadas transposições, para os quadros em extinção da União, de pessoas sem vínculo ou relação funcional efetiva com a administração pública dos ex-territórios do Amapá e Roraima, dos Estados sucessores, das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista em seu âmbito constituídas, com fundamento na Emenda Constitucional 98/2017, fato que pode resultar em danos irreversíveis ao erário federal e na inviabilidade de futuros ressarcimentos, bem como danos àqueles integrados ao quadro em extinção da União, caso a emenda e seus dispositivos correlatos na Lei 13.681/2018 (conversão da Medida Provisória 817/2018) e no Decreto 9.324/2018 sejam declarados inconstitucionais;

h) **retornar** os autos à SecexAdministração para posterior avaliação dos controles implementados sobre o exame dos processos de transposição determinados na alínea “c” acima.

8. Por fim, a Sefip ao se manifestar acerca da possibilidade, pertinência e adequação aos normativos de eventual submissão dos atos de pessoal ao TCU, para fins de registro, derivados das transposições, ofereceu o parecer de peça 60, a seguir transcrito:

1. Trata-se de manifestação desta Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip/TCU), em atendimento a determinação do Ministro José Múcio Monteiro, no âmbito de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU, com pedido de medida cautelar, requerendo apuração acerca de possíveis transposições indevidas, realizadas sem concurso público, para quadro em extinção da Administração Pública Federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a Administração Pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá e de Roraima na fase de instalação dessas unidades federadas.

### HISTÓRICO

2. Despacho exarado pelo Ministro Relator Vital do Rêgo em 10/10/2018 (peça 11) conheceu da representação e determinou a oitiva da Comissão Especial dos Ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT).

3. Posteriormente, em despacho proferido pelo Ministro José Múcio Monteiro, de 9/1/2019 (peça 21), que atuou no feito em substituição ao Ministro Vital do Rêgo, deferiu-se cautelar para impedir a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da Administração Pública Federal e exarou-se determinação à SecexAdministração para que:

25.1. realize inspeção, com fundamento no art. 240 do RI/TCU, com o objetivo de verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT para avaliar e julgar os requerimentos de opção e da documentação apresentada, de forma a assegurar a validade e fidedignidade dos documentos comprobatórios apresentados pelos requerentes, enquadrados nos §§3º e 4º da EC 98/2017 e no art. 2º da Lei 13.681/2018;

25.2. encaminhe os presentes autos à Sefip/TCU, para fins de elaboração de parecer técnico que avalie a possibilidade e a pertinência da submissão de tais atos ao TCU, para fins de registro por meio do Sistema e-Pessoal (no que diz respeito a possibilidade de operacionalização), considerando os grupos distintos de interessados contidos no art. 1º da EC 98/2017 verificando, ainda, a adequação de tais submissões, às instruções normativas e resoluções desta Corte de Contas, relacionadas ao tema e demais considerações que entender necessárias, de forma a fornecer subsídios para que o TCU possa deliberar sobre a questão constante dos autos. (grifos originais)

4. A decisão supra foi referendada pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário (peça 26), de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer Costa, incluindo o acolhimento da cautelar e das “medidas acessórias constantes do mencionado despacho”.

5. Realizada a inspeção determinada pelo item 25.1 (peças 57-59), foram os presentes autos encaminhados a esta Sefip para providências atinentes ao item 25.2, relacionados à avaliação da possibilidade, pertinência e adequação aos normativos de eventual submissão dos atos de pessoal ao TCU, para fins de registro, daqueles envolvidos nas transposições.

#### EXAME TÉCNICO

6. Inicialmente, cabe considerar, na forma do art. 31 da EC 19/1998, com a redação dada pela EC 98/2017, a relação dos grupos distintos de interessados sujeitos à inclusão nos quadros em extinção da Administração Pública Federal:

Art. 31. A pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de **policia**l, **civil ou militar**, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, encontrava-se no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de **servidor ou de policia**l, **civil ou militar**, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a **pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública** dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal. (grifos nossos)

7. Importa registrar que, consoante art. 23 do Decreto 9.324/2018, o universo das referidas inclusões de pessoas à Administração Pública Federal em quadro em extinção já foi delineado, uma vez que o prazo final para o exercício ao direito de opção se encerrou em 2/5/2018.

8. Conforme se depreende da leitura do art. 31 da EC 19/1998, com a nova redação conferida pela EC 98/2017, a situação dos interessados reporta-se às pessoas que optaram pela inclusão aos quadros em extinção da Administração Pública Federal, desde que tenham mantido, no período entre a data de transformação do ex-Território em Estado até outubro de 1993, vínculo efetivo ou não com a administração pública dos ex-Territórios.

9. No tocante à submissão dos atos de pessoal a este Tribunal, o assunto, eventualmente, estaria sujeito às normas descritas na Instrução Normativa TCU 78/2018, que trata do envio, processamento e tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro.

10. Nesse sentido, importa considerar que a IN TCU 78/2018 não alcança, em princípio, as hipóteses de inclusão e enquadramento tratadas pela nova redação do art. 31 da EC 19/1998, na forma descrita pela EC 98/2017, uma vez que as disposições elencadas na citada IN reportam-se às hipóteses de realização de admissão pela via do concurso público ou mediante processo seletivo simplificado, em estrita obediência ao art. 71, inciso III, da Constituição Federal/1988.

11. Ademais, a situação das inclusões em quadro em extinção da Administração Pública Federal de pessoas que mantiveram vínculo empregatício com a Administração dos ex-Territórios de Roraima e do Amapá assemelha-se ao ocorrido no ano de 1990, com a edição da Lei 8.112/1990, art. 243, **in verbis**:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§ 1º **Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação.** (grifos nossos)

12. Naquela oportunidade, o Tribunal não reapreciou a admissão dos empregados públicos, cujos empregos foram transformados em cargos regidos pelo Regime Jurídico Único.

13. Portanto, aos casos das transposições em análise deve ser conferido o mesmo entendimento utilizado pelo Tribunal ao tratar da hipótese de enquadramento descrita pelo art. 243 da Lei 8.112/1990, dispensando-se, nesse sentido, a apreciação pelo Tribunal quanto à legalidade e registro das referidas inclusões em quadro em extinção da Administração Federal.

14. A par disso, registre-se que tais transposições já são apreciadas pela Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima – CEEEXT, instituída pelo Decreto 8.365/2014.

15. Importa destacar que as referidas inclusões de pessoas na Administração Pública Federal podem ser analisadas pelo Tribunal em sede de ações de controle externo como auditoria ou inspeção. Assim, salvo melhor entendimento, o formato atual de verificação da legalidade da matéria preserva as competências constitucionais deferidas à Corte de Contas, consoante os artigos 70 e 71 da CF/1988.

16. A esse respeito, cabe trazer à baila jurisprudência que afasta deste TCU, na apreciação de atos de pessoal, a competência para modificar, unilateralmente, os títulos jurídicos e os pressupostos fáticos das admissões e concessões. Trata-se do Acórdão 6.663/2016-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo enunciado dispõe que:

A competência do TCU no que se refere às admissões de pessoal e às concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, limita-se à aferição da legalidade dos respectivos atos, à luz dos elementos que os suportam, não cabendo ao Tribunal efetuar qualquer alteração nos títulos jurídicos emitidos pelos órgãos de origem.

17. Naquela oportunidade, decidiu esta Corte por rejeitar embargos de declaração interpostos por interessado contra deliberação que considerara ilegal seu ato de aposentadoria, alegando não terem sido informados no ato submetido a registro outros períodos que poderiam ser computados para a aposentação. No voto que fundamentou o acórdão supracitado, argumentou o Ministro Relator que:

10. (...) consoante firme jurisprudência do STF, a competência do TCU no que tange às admissões de pessoal e às concessões de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, limita-se à aferição da legalidade dos respectivos atos, à luz dos elementos que os suportam. Não é dado a esta Corte, nesse mister, efetuar qualquer alteração nos títulos jurídicos emitidos pelos órgãos de origem. Eis o que anotou o Ministro Celso de Mello, a respeito, no voto condutor do Mandado de Segurança 21.466:

*“No exercício da sua função constitucional de controle, o TCU procede, dentre outras atribuições, a verificação da legalidade da aposentadoria e determina, tal seja a situação jurídica emergente do respectivo ato concessivo, a efetivação, ou não, de seu registro. O TCU, no desempenho dessa específica atribuição, não dispõe de competência para proceder a qualquer inovação no título jurídico de aposentação submetido a seu exame.”*

11. Como se vê, o TCU não pode se imiscuir na elaboração dos atos de pessoal submetidos a sua apreciação, mormente para modificar, unilateralmente, sua fundamentação jurídica ou seus pressupostos fáticos, atribuição própria dos respectivos órgãos de origem.

(...)

14. Em suma, não há que se falar em omissão de julgado quanto a fatos ou circunstâncias não contempladas no respectivo processo. De outra parte, **não pode a Corte de Contas se substituir à origem e alterar os fundamentos jurídicos dos atos submetidos a sua apreciação para fins de registro**, tampouco requalificar, mesmo que parcialmente, tempos de serviço prestados em outros órgãos. (grifos nossos)

18. Assim, considerando que a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pela CEEEXT estão sendo analisados por esta Corte no âmbito da inspeção realizada nos presentes autos, reputa-se que nova avaliação, em sede da apreciação de atos de pessoal, dos mesmos pressupostos que fundamentaram as transposições representaria não apenas ineficiente redundância na atuação do controle externo, mas também indevida intromissão nos elementos fáticos e jurídicos fundamentadores dos atos sob exame.

19. Adiciona-se ao argumento, ainda, o fato de que a ausência da apreciação pelo TCU dos atos de pessoal referentes às transposições não produziria óbice à fiscalização por esta Corte dos gastos

delas decorrentes. Nesse mesmo sentido, o Acórdão 1.776/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, ao tratar dos atos de pessoal da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e das Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do Distrito Federal, remunerados com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, decidiu por:

9.1. conhecer da presente representação para firmar entendimento no sentido de que **não compete ao Tribunal de Contas da União apreciar, para fins de registro, a legalidade** das admissões e concessões de aposentadorias, reformas e pensões relacionadas ao pessoal da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar e das Secretarias de Estado de Saúde e de Educação do Distrito Federal, remunerados com recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, **sem prejuízo do exercício da competência, por parte desta Corte de Contas, de fiscalizar os gastos decorrentes daquele Fundo Constitucional**, com fundamento no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal; (grifos nossos)

20. Com relação à operacionalização do sistema e-Pessoal com vistas ao eventual registro desses atos, para fins de apreciação do TCU, cabe consignar, tendo por referência o universo dos interessados, que o tempo estimado para a realização dessa nova função compreenderia, pelo menos, seis meses de trabalho.

21. As ações que poderiam ser realizadas junto ao e-Pessoal envolveriam as seguintes fases: especificação da demanda, implementação e testes; todas englobando formulários e críticas. Cabe registrar que essa possível nova funcionalidade concorreria com as atuais demandas de evolução do sistema, com prejuízo para a realização das atividades em andamento do próprio e-Pessoal.

22. A possível criação de novos formulários no e-Pessoal teria que considerar o aumento da demanda de trabalho a cargo da equipe fixa de TI deste Tribunal, que já possui inúmeras atribuições solicitadas por esta Sefip.

23. Ressalta-se que uma das principais vantagens da utilização do sistema e-Pessoal é, exatamente, a capacidade de implementar críticas eletrônicas, a partir de dados e informações estruturados, que permitem a construção de análises automáticas, diminuindo o tempo de verificação dos documentos e, por consequência, o custo do trabalho.

24. Os casos previstos no art. 31 da EC/1998 são de difícil padronização de formulários, por abarcar uma ampla gama de situações, e sua implementação no sistema demandaria a inclusão de muitos documentos digitalizados, que seriam necessariamente analisados manualmente pelos auditores.

25. Nesse contexto, a importação dessas informações transmutaria o sistema em um simples coletor de dados, com a perda da funcionalidade de análise automática do e-Pessoal, deixando de agregar valor ao trabalho realizado pela CEEXT, com prejuízo das atribuições do Tribunal.

26. Ante todo o exposto, entende-se que as inclusões em quadro em extinção da Administração Pública Federal de pessoas que mantiveram vínculo empregatício com a Administração dos ex-Territórios de Roraima e do Amapá, com base na EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017, não devem ser encaminhadas a este Tribunal como atos de admissão/concessão para fins de apreciação quanto à legalidade e registro, considerando os seguintes aspectos:

a) ausência de fundamentação normativa para tratar as inclusões em tela como atos de admissão/concessão sujeitos a registro pelo Tribunal;

b) entendimento jurisprudencial no sentido da impossibilidade de modificação unilateral por este Tribunal, na apreciação dos atos de pessoal, dos pressupostos fáticos e dos fundamentos jurídicos das admissões e concessões;

c) garantia do exercício das atribuições constitucionais do Tribunal em função da preservação de sua competência para fiscalizar os gastos decorrentes das transposições por intermédio de outras ações de controle externo, a exemplo de auditorias e inspeções;

d) possível atraso na implementação das funcionalidades do e-Pessoal já previstas no seu cronograma, tendo em vista a necessária readaptação do sistema ao longo de pelo menos seis meses

de trabalho a fim de contemplar as hipóteses tratadas no art. 31 da EC 19/1998, com a redação dada pela EC 98/2017, em detrimento das demais atribuições desta Sefip;

e) sobrecarga da demanda referente a trabalhos requeridos por esta Sefip à equipe de TI do Tribunal, relacionados à manutenção e evolução do e-Pessoal, estritamente necessários à apreciação dos atos de pessoal submetidos a registro;

f) dificuldade de utilização do e-Pessoal na análise automática das situações contempladas no art. 31 da EC 19/1998, com a redação dada pela EC 98/2017, pela necessidade de digitalização de vários documentos no sistema, requerendo a análise manual do auditor para a verificação pormenorizada das evidências e aumentando, por consequência, o custo do trabalho.

### **CONCLUSÃO**

27. Entende-se que as inclusões em quadro em extinção da Administração Pública Federal de pessoas que mantiveram vínculo empregatício com a Administração dos ex-Territórios de Roraima e do Amapá, com base na EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017, não devem ser encaminhadas a este Tribunal como atos de admissão/concessão para fins de apreciação quanto à legalidade e registro.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração do Relator, propondo, além das propostas sugeridas pela SecexAdministração:

a) em atendimento ao item 25.2 do despacho do Ministro José Múcio Monteiro à peça 21, referendado pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário, firmar o entendimento de que não compete ao Tribunal de Contas da União apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões e concessões relacionadas às transposições para quadros da Administração Pública Federal de pessoas que mantiveram vínculo com os ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima realizadas com fulcro na Emenda Constitucional 98/2017, sem prejuízo do exercício da competência, por parte desta Corte de Contas, de fiscalizar os gastos decorrentes daquelas transposições.

Eis o relatório.

## VOTO

Trata-se de representação, oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), com pedido de medida cautelar, por meio da qual requer apuração acerca de possíveis transposições indevidas, realizadas sem concurso público, para quadro em extinção da Administração Federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a Administração Pública dos ex-territórios ou dos Estados do Amapá e de Roraima na fase de instalação dessas unidades federadas.

2. No caso em epígrafe, convém observar que a origem das transposições inquinadas se deu com a promulgação da Emenda Constitucional 98/2017, já que tal norma ampliou de maneira substancial o alcance dos direitos previstos no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998, permitindo a possibilidade de integrar o quadro em extinção da administração pública qualquer pessoa que comprove ter mantido, por pelo menos noventa dias, qualquer espécie de vínculo com a administração direta, indireta, autárquica e fundacional, empresa pública e sociedade de economia mista, no período de instalação dos Estados do Amapá, de Rondônia e de Roraima.

3. Vale dizer que o referido comando constitucional foi questionado pela Procuradoria Geral da República, que apresentou em 20/4/2018, junto ao Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.935 em face da EC 98/2017. A referida ação constitucional, no entanto, ainda está em trâmite no Supremo Tribunal Federal pendente de decisão de mérito.

**-II-**

4. Em análise preliminar das informações trazidas aos autos pelo representante, a SecexAdministração, na instrução de peça 9, propôs realizar oitiva prévia da Comissão Especial dos ex-territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT) para que se manifestasse sobre os fatos apontados. Tal proposta acolhida por este Relator no despacho de peça 11.

5. Destarte, após analisar as informações carreadas aos autos por meio da referida medida saneadora, o corpo diretivo da unidade técnica propôs, em essência (peças 16, 19 e 20), a concessão de medida cautelar, bem como a realização de inspeção na CEEXT e nas respectivas Câmaras, responsáveis pela análise dos requerimentos formulados pelos interessados alcançados pela EC 98/2017. Isso porque os argumentos e explicações apresentados pela CEEXT em sede de oitiva prévia foram considerados insuficientes para justificar a precariedade e a diferença de critérios nos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento no que diz respeito a análise dos pedidos formulados pelos interessados abarcados pela EC 98/2017. A unidade técnica considerou que essa situação poderia, em tese, estar levando a deferimentos irregulares ao arrepio da norma constitucional autorizadora.

6. Diante de tal constatação, por meio de despacho proferido no dia 9 de janeiro de 2019 (peça 21), o Presidente do TCU, Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, ao atuar no feito em minha substituição com fundamento no art. 28, inciso XVI, do Regimento Interno do Tribunal, acompanhou a proposta elaborada pelo corpo gerencial da SecexAdministração e concedeu medida cautelar para suspender o cadastramento no Siape, dos então requerentes que tiveram seus pedidos deferidos, determinando, a oitiva da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital bem como a realização de inspeção com o objetivo de verificar a legalidade e legitimidade dos procedimentos adotados pelas câmaras de julgamento da CEEXT para avaliar e julgar os requerimentos de opção e da documentação apresentada, de forma a assegurar a validade e fidedignidade dos documentos comprobatórios apresentados pelos requerentes, enquadrados nos §§3º e 4º da EC 98/2017 e no art. 2º da Lei 13.681/2018. Referida medida cautelar foi referendada pelo plenário, por meio do Acórdão 52/2019-TCU-Plenário.

-III-

7. Na presente fase processual, retornam os autos a este Gabinete após colhida a manifestação da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, bem como realizada a inspeção determinada no despacho de peça 21. Os pareceres precedentes, formulados no âmbito da SecexAdministração, contudo, guardam divergência nas propostas de encaminhamento.

8. A equipe de inspeção, no relatório de peça 57, após finalizar os trabalhos de fiscalização concluiu no essencial que: (i) a CEEXT tem observado, de modo geral, os procedimentos aderentes às normas em vigor. A atuação está adstrita às competências definidas no Decreto 8.365, de 24/11/2014, alterado pelo Decreto 9.324, de 2/4/2018, e as normas aplicáveis; (ii) o fluxo de trabalho de inclusão de servidor no quadro de cargos extintos da União contempla sucessivas etapas de revisão até que a decisão seja definitivamente implementada, ficando caracterizada a segregação de funções. Foram encontradas, contudo, falhas pontuais que não desqualificam a lisura do trabalho realizado pela CEEXT; (iii) as suspeitas de irregularidades apontadas na representação do Ministério Público não se confirmaram com a realização do trabalho de inspeção, muito embora haja oportunidade de aprimoramento das práticas em algumas situações; (iv) a EC 98/2017 e as normas regulamentadoras flexibilizaram não só o exercício do direito, mas também os elementos probatórios necessários para o deferimento do pleito de opção, questão constitucional que se encontra em debate no STF (ADI 5.935). Dentro desse contexto, é possível afirmar que o trabalho da CEEXT, por meio das Câmaras, no âmbito de sua competência, atende às normas delineadoras do direito; (v) embora importantes e mereçam as devidas correções, as falhas encontradas pela fiscalização devem ser tratadas como ocorrências que não comprometem a atuação dos colegiados; (vi) de modo geral, as Câmaras (2ª e 3ª) deixaram de exigir os elementos probatórios previstos no art. 7º do Decreto 9.324/2018, além disso pode-se afirmar que inexistente uniformização, entre as Câmaras, de elementos probatórios mínimos necessários para o deferimento dos pedidos de opção, embora tal fato não tenha comprometido a atuação dos colegiados; e (vii) o cruzamento do CPF dos pleiteantes incluídos na amostra com diversas bases de dados disponíveis para o TCU apontou 4 (quatro) pleiteantes já falecidos, porém, após o envio do requerimento à CEEXT, além de situações que poderão vir a configurar acumulação de cargo.

8.1. Ao final, a equipe considerou superadas as condições jurídicas que deram fundamento à concessão da medida acautelatória, razão pela qual, propõe a revogação da cautelar concedida sem prejuízo de fazer determinações e recomendações com objetivo de sanear as falhas detectadas e aprimorar o processo de análise dos requerimentos submetidos à CEEXT.

9. O diretor, contudo, discordou do encaminhamento proposto pela equipe de inspeção. Em sua manifestação juntada na peça 58, no que tange à estrutura do órgão, o dirigente considera que não foram adotados testes substantivos para avaliar a capacidade operacional, a estrutura física, a capacidade do corpo técnico, tampouco a organização dos processos de trabalho da CEEXT, ou seja, análises que prescindiriam de adequada evidenciação para real validação. Além disso, o Diretor sustenta que, extrapolando o índice de problemas encontrados pela equipe (9,21%) na amostra analisada para a população de requerimentos pendentes, seria possível ter cerca de 2.600 transposições com problemas (ou indevidas). Diante desse número e considerando um salário médio de R\$ 6.000,00 por servidor transposto, o dirigente estima um custo anual aproximado de R\$ 203 milhões de reais a serem pagos a pessoas que, em tese, não preencheriam os requisitos legais para a transposição.

9.1. Assim, o titular da 2ª DT entendeu que persistem os requisitos que fundamentaram a cautelar considerando que a CEEXT não possui todos os procedimentos necessários para certificar que os ingressos disciplinados pela EC 98/2017 sejam operacionalizados em obediência à legislação correlata. Na sua visão, “seria necessário a implementação de vários controles nas rotinas de verificação das câmaras de julgamento. Com essas ponderações, entendendo que os presentes autos não estão em condições de serem apreciados no mérito, o diretor propõe alterar a redação da medida cautelar referendada pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário para que “a Secretaria Especial de

*Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), se abstenha de efetuar a inclusão de novos servidores no quadro em extinção da Administração Pública Federal provenientes dos ex-territórios do Amapá e Roraima em função de enquadramentos fundamentados na Emenda Constitucional 98/2017.” Na nova redação proposta ficam excluídos da cautelar as transposições referentes aos servidores oriundos de Rondônia. Além da manutenção da cautelar, o diretor propõe determinação para que sejam instituídos novos controles (que especifica) sobre os processos que apreciarem as transposições.*

10. Por fim, a titular da SecexAdministração, em seu pronunciamento de peça 59, conquanto reconheça que a análise e o deferimento dos pedidos de opção não estão devidamente ajustados à flexibilização criada pela EC 98/2017, na linha do que sustenta o diretor, sustenta que a cautelar deve ser revogada, sem prejuízo de se assinar prazo para que os gestores responsáveis adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Entre seus argumentos, a secretária destaca que, em decorrência da EC 98/2017, 24.447 pedidos de transposição foram formulados e que é alta a probabilidade de erro nos julgamentos provocados em razão da ampliação dos meios de provas propiciados pela referida emenda constitucional.

10.1. Diante de tal contexto, considerando as informações carreadas aos autos pela inspeção, oitivas e diligências realizadas e tendo em vista as conclusões da equipe de auditoria e do diretor da 2ª DT, a secretária propõe a adoção de medidas que visam aprimorar os procedimentos de análise dos requerimentos de transposição. Além disso, a titular da unidade técnica sugere recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) que:

com base no poder de autotutela da Administração Pública, avalie a hipótese de suspender a publicação de portarias que concretizem o enquadramento efetivo de requerentes à transposição cujos pedidos de opção para inclusão no quadro em extinção federal derivem exclusivamente da EC 98/2017, excetuados os pedidos de servidores do ex-território de Rondônia lastreados nos art. 5º e 6º da emenda, até o julgamento da ADI 5.935 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de evitar possível dano irreversível aos cofres da União, em razão a existência de forte suspeita de vícios na EC 98/2017 e seus dispositivos correlatos na Lei 13.681/2018 (conversão da Medida Provisória 817/2018) e no Decreto 9.324/2018;

#### -IV-

11. Apresentados o histórico dos presentes autos bem como a síntese das conclusões emitidas nos pareceres precedentes, passo a decidir.

12. Nessa senda, acompanho no essencial as conclusões formuladas pela titular da unidade técnica em conjunto com as análises realizadas pela equipe de inspeção, por considerar tais conclusões adequadas ao deslinde do caso tratado nos autos, razão pela qual, adoto tais pareceres como minhas razões de decidir, naquilo que não colidirem com as razões que passo a expor.

13. Cabe, de início, rememorar algumas informações levantadas pela equipe de inspeção. Observo que nos trabalhos de auditoria, a equipe identificou os processos julgados pela CEEXT, no período compreendido entre janeiro de 2018 a dezembro de 2018, marco a partir do qual o órgão adotou os critérios previstos na EC 98/2017 e suas regulamentações dadas pela Lei 13.681/2018 e pelo Decreto 9.324/2018, consoante resumido no quadro a seguir:

Estados	Processos Julgados	Deferidos	Indeferidos	Amostra (deferidos)
Rondônia (1ª Câmara)	99	55	44	10
Roraima (2ª Câmara)	2.090	1.567	523	222
Amapá (3ª Câmara)	721	257	464	72
<b>Total</b>	2.910	1.879	1.031	304

14. Considerando as informações obtidas, e tendo vista que o objetivo da inspeção foi “*verificar a legalidade dos procedimentos das câmaras para avaliar e julgar os requerimentos e documentos apresentados*” a amostra recaiu nos processos julgados, nos quais os requerimentos de transposição foram deferidos. Nesse contexto, foram selecionados 304 processos, distribuídos entre as três câmaras, amostra que representa 16% do total de deferimentos no período avaliado.

15. Em síntese, a análise foi realizada considerando os dois critérios a saber: (i) existe o direito pleiteado no caso concreto? (ii) os elementos probatórios são suficientes (avaliação da fidedignidade, da suficiência e da exatidão dos documentos apresentados). Nesse caminho, a equipe de auditoria identificou a estrutura de recursos humanos, bem como fluxo de julgamento adotado nas câmaras que compõem a CEEXT que pode ser assim resumido:

a) a comissão é formada por três câmaras de julgamento (uma para cada estado de origem: Rondônia, Roraima e Amapá) e uma câmara recursal;

b) a CEEXT é composta por doze membros, sendo três membros para cada uma das câmaras. No total, a comissão conta com quadro de 26 servidores;

c) no caso de temas e assuntos de solução jurídica controversa, a CEEXT solicita posicionamento da Advocacia Geral da União (AGU);

d) no processo de julgamento, ao promover a análise técnica dos requerimentos, a CEEXT segue as orientações normativas da Secretaria de Gestão Pública, conforme consta no art. 19 do Decreto 8.635/2014<sup>1</sup>;

e) antes da análise dos pedidos, as câmaras realizam a triagem dos processos que estão aptos para julgamento;

f) após a triagem, as câmaras realizam a análise dos processos, com decisão de mérito pelo deferimento ou indeferimento, publicando-se a decisão em ata de julgamento;

g) os processos deferidos seguem para o setor de enquadramento para a definição do cargo a ser ocupado pelo interessado, respeitados os requisitos legais específicos e a equivalência no Plano de Classificação de Cargos dos ex-territórios Federais (PCC-Ext);

h) os processos deferidos, que já passaram pela fase de enquadramento, e os indeferidos são encaminhados ao setor de notificação;

i) no referido setor, são expedidas notificações aos interessados, que podem concordar ou discordar com o enquadramento, interpor recursos ou desistir da transposição de forma irretroatável;

j) os processos indeferidos, sem a interposição de recurso, são arquivados;

k) as manifestações de concordância são juntadas aos processos deferidos, os quais são encaminhados para análise final de regularidade e consequente inclusão em portaria de concessão do direito/enquadramento;

l) em todo o trâmite processual, identificados eventuais equívocos no procedimento, julgamento ou enquadramento, ou sendo conhecidas novas provas, é realizada a revisão de ofício e aberto contraditório;

m) os processos são encaminhados para a Superintendência de Administração vinculada ao atual ministério da Economia nos Estados de Rondônia, Roraima e Amapá para a efetivação da inclusão do servidor em quadro em extinção da União.

---

<sup>1</sup> Regulamenta a Medida Provisória nº 660, de 24 de novembro de 2014, dispõe sobre o exercício da opção para a inclusão em quadro em extinção da União de que trata a Emenda Constitucional 79, de 27 de maio de 2014, institui a Comissão Especial dos ex-territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima - CEEXT, e dá outras providências.

16. Por relevante, o quadro a seguir apresenta a situação atualizada da quantidade de processos sob a responsabilidade da CEEEXT desde a criação da comissão, destacando-se que os números a seguir decorrem das transposições autorizadas pela EC 19/1998, com alterações dadas pelas EC 38/2002, EC 60/2009, EC 74/2014 e EC 98/2017:

	Processos recebidos (aproximado)	Total de processos julgados	Deferidos	Indeferidos	Pendentes de julgamento	Servidores contemplados nas portarias
Rondônia (1ª Câmara)	33.230	19.372	7.286	12.086	13.948	5.762
Roraima (2ª Câmara)	12.186	2.180	1.633	547	10.006	148
Amapá (3ª Câmara)	26.531	6.528	2.770	3.758	20.003	2.192
Total	71.947	28.080	11.689	16.391	43.867	8.102

17. Convém ainda mencionar que a abertura de novo prazo de opção pela EC 98/2017, entre 2 de abril e 1º de maio de 2018, significou a formulação de mais 24.447 pedidos, sendo destes, 3.030 dirigidos à 1ª Câmara (Rondônia), 1.886 à 2ª Câmara (Roraima) e 19.531 à 3ª Câmara (Amapá). Ademais, em decorrência de disposição expressa da EC 98/2017 (§1º, art. 3º), outros 3.000 serão reavaliados tendo como parâmetro a nova legislação.

18. A apuração levada a efeito pela equipe de inspeção permite de fato concluir que as câmaras de julgamento têm observado, de forma geral, os procedimentos aderentes às normas em vigor. Verifico que a CEEEXT conta com corpo técnico formado, majoritariamente, por profissionais temporários (16), na maioria com formação em direito, detentores de cargo em comissão (5), incluídos os presidentes dos colegiados, requisitados de outros órgãos (1), servidores efetivos (1), terceirizados (3), perfazendo quadro total de 26 servidores (posição março/2019).

19. O fluxo de trabalho desenvolvido envolve etapas de revisão até que a decisão seja definitivamente adotada e implementada, produzindo os efeitos jurídicos e financeiros pertinentes, o que possivelmente mitiga risco de erros e fraudes. A análise do direito e a inclusão do servidor na folha de pagamento são realizadas por unidades administrativas distintas, evidenciando a segregação de funções.

20. A despeito dessas conclusões, foram identificadas falhas que ensejam atuação desta Corte de Contas, no sentido de aprimorar o processo decisório, já que existem oportunidades de melhorias. Em síntese, as falhas encontradas podem ser a seguir resumidas:

a) processos com documentação comprobatória precária – a equipe de inspeção identificou dezesseis casos, ou 5% da amostra analisada (304 processos), em que os elementos presentes nos autos não são suficientes para comprovar a relação ou vínculo do interessado com a administração dos ex-territórios ou estados, prefeituras, empresas públicas ou sociedades de economia mista;

b) processos em que o pleiteante perdeu o vínculo com a administração pública antes dos marcos definidos na EC 98/2017 – a equipe de inspeção verificou, em seis processos da amostra (5 de Roraima e 1 de Amapá), o deferimento dos pedidos com comprovação de existência de vínculo com o ente público em período anterior à data de transformação do território em estado, confrontando o disposto no art. 31 da EC 19/98, que exigia a comprovação do vínculo na data da transformação desses ex-territórios em estados ou entre essa data e outubro de 1993;

c) não exigência dos elementos comprobatórios previstos no art. 7º do Decreto 9.324/2018 - não foram verificados elementos probatórios atestando que os interessados perderam o vínculo com

ente público por motivo distinto dos previstos nas hipóteses enumeradas no art. 7º do Decreto 9.324/2018<sup>2</sup>;

d) ausência de formalização de critérios mínimos de análise e inadequação do fluxo decisório – diante da flexibilidade autorizada pela EC 98/2017, a equipe de inspeção verificou, a partir da análise dos processos constantes da amostra, que as câmaras não têm adotado critérios que contemplem documentação mínima para a concessão do direito à opção que garanta segurança decisória. Esse apontamento é válido no contexto da atuação da 2ª e 3ª Câmaras (Roraima e Amapá) na análise da comprovação do vínculo mínimo de 90 (noventa) dias com a administração pública;

e) falha potencial obtida a partir do cruzamento de dados - visando complementar as análises individuais dos 304 processos disponibilizados à equipe de fiscalização, a equipe de inspeção promoveu verificações automáticas no ambiente LabContas, cruzando os CPFs dos requerentes com outras bases, tais como a Rais e o Sisobi. Utilizaram-se, ainda, informações provenientes da Fiscalização contínua de folhas de pagamento. Referido cruzamento identificou, entre outros, pleiteantes que faleceram após a formulação do requerimento de opção.

21. Para as falhas encontradas, acolho *in totum* as sugestões de melhoria formuladas pela equipe de inspeção, quais sejam:

a) reavaliação dos processos identificados com documentação precária, bem como para que sejam deferidos requerimentos de opção apenas quando se apresente documentação mínima suficiente a comprovar o direito do requerente, de tal modo que seja possível aprovar o referido requerimento com alto grau de segurança com relação à veracidade da documentação comprobatória de seu vínculo com o ente público;

b) reanálise de processos que não observaram os critérios temporários previstos no *caput* do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017;

c) verificação do cumprimento do art. 7º do Decreto 9.324/2018, independente da fase que se encontrem os processos, caso a caso. O eventual não atendimento às prescrições do regulamento impõe o dever de revisão e indeferimento dos pleitos;

d) construção de roteiro ou norma com elementos probatórios mínimos, estabelecendo rol de documentos necessários a serem exigidos de forma uniformizada pelas câmaras, de tal forma a garantir segurança no processo decisório.

22. Acolho, por pertinentes, as sugestões da titular da SecexAdministração no sentido de assinar prazo de 60 dias para que sejam implementados controles sobre o exame dos processos de transposição para os quadros em extinção da administração federal em especial os seguintes:

<sup>2</sup> Decreto 9.324/2018, art. 7º - É vedada a inclusão em quadro em extinção da União com fundamento no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017:

I - dos servidores demitidos mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurados a ampla defesa e o contraditório;

II - dos empregados públicos demitidos por justa causa;

III - dos militares licenciados ou excluídos a bem da disciplina;

IV - das pessoas de que trata o art. 2º que tenham sido demitidas, licenciadas ou excluídas a bem da disciplina, por decisão judicial transitada em julgado;

V - das pessoas que não estejam em gozo de seus direitos políticos; e

VI - das pessoas que, não enquadradas nas hipóteses dos incisos do *caput* do art. 2º ou que não atendam ao requisito do art. 5º:

a) possuíam vínculo empregatício, ou de qualquer natureza, apenas com empresas de direito privado contratadas pela União, pelos ex-territórios do Amapá e de Roraima ou pelos Estados do Amapá e de Roraima ou pelos seus Municípios; ou

b) apenas estagiavam em órgãos, empresas ou entidades dos ex-territórios do Amapá e de Roraima ou dos Estados do Amapá e de Roraima ou dos seus Municípios.

a) certificação de que a documentação comprobatória apresentada pelo requerente é válida, hábil e suficiente para comprovação fática da relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, por pelo menos 90 dias, com os ex-territórios de Roraima ou do Amapá, conforme o caso;

b) padronização de critérios de aceitação, avaliação e julgamento desses documentos e dos pedidos de opção entre a 2ª e 3ª Câmaras de Julgamento, a fim de assegurar a legalidade, legitimidade e isonomia dos procedimentos adotados por ambos colegiados;

c) conferência sistematizada da data de rompimento do vínculo dos requerentes, haja vista o direito ao enquadramento somente permitido na data em que os ex-territórios do Amapá e Roraima foram transformados em Estado ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993;

d) comprovação de que o requerente não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018.

23. Entendo também pertinente expedir determinação à SEDGG para que: (i) identifiquem eventuais falecimentos antes da efetiva inclusão do requerente na folha de pagamento da União; (ii) exijam dos pleiteantes, no momento da notificação do enquadramento ao pleiteante, declaração de não acumulação indevida de cargo público, (iii) expandam, dentro das possibilidades, a pesquisa às demais bases de dados disponíveis (RAIS, RFB etc), quando a consulta ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) não se mostrar suficiente para certificar o período de vínculo declarado pelo requerente, registrando nos autos todas as consultas realizadas;

24. Deixo de acolher a proposta formulada pelo diretor, no sentido de redefinir a cautelar, mantendo-a. A despeito da materialidade envolvida nas transposições, entendo que esta Corte de Contas já atuou nos limites de sua competência, realizando fiscalização que identificou oportunidades de melhoria nos processos de análise dos requerimentos de transposição levados a efeito pela CEEEXT. Nesses termos, não vejo necessidade e nem justificativa plausível para manter medida cautelar ainda que restrita exclusivamente aos enquadramentos fundamentados na Emenda Constitucional 98/2017.

25. Descabe, também, recomendar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital que suspenda, com fundamento em seu poder de autotutela, a publicação de portarias que concretizem o enquadramento efetivo de requerentes à transposição até o julgamento da ADI 5.935 do Supremo Tribunal Federal. Observo que a EC 98/2017, norma questionada pela referida ação direta de inconstitucionalidade, está em pleno vigor e, como tal, não cabe recomendar que seja a ela negada validade.

26. No entanto, considerando a relevância social das transposições, bem como o risco de prejuízo aos cofres da União e tendo em vista que, em tese, o STF pode decidir pela inconstitucionalidade da norma, cabe encaminhar cópia integral dos autos ao Relator da referida ADI, para que adote as medidas que entender cabíveis.

-V-

27. Os presentes autos foram enviados à Sefip para que a unidade técnica se manifestasse acerca da pertinência ou não de se encaminhar os atos decorrentes das transposições para fins de registro pelo TCU. Nesse contexto a Sefip sustenta que as inclusões em quadro em extinção da Administração Pública Federal em decorrências das transposições que se discutem nos presentes autos não devem ser encaminhadas ao TCU para fins de registro em razão dos seguintes argumentos:

- a) ausência de fundamentação normativa para tratar as inclusões em tela como atos de admissão/concessão sujeitos a registro pelo Tribunal;
- b) entendimento jurisprudencial no sentido da impossibilidade de modificação unilateral por este Tribunal, na apreciação dos atos de pessoal, dos pressupostos fáticos e dos fundamentos jurídicos das admissões e concessões;

- c) garantia do exercício das atribuições constitucionais do Tribunal em função da preservação de sua competência para fiscalizar os gastos decorrentes das transposições por intermédio de outras ações de controle externo, a exemplo de auditorias e inspeções;
- d) possível atraso na implementação das funcionalidades do e-Pessoal já previstas no seu cronograma, tendo em vista a necessária readaptação do sistema ao longo de pelo menos seis meses de trabalho a fim de contemplar as hipóteses tratadas no art. 31 da EC 19/1998, com a redação dada pela EC 98/2017, em detrimento das demais atribuições desta Sefip;
- e) sobrecarga da demanda referente a trabalhos requeridos por esta Sefip à equipe de TI do Tribunal, relacionados à manutenção e evolução do e-Pessoal, estritamente necessários à apreciação dos atos de pessoal submetidos a registro;
- f) dificuldade de utilização do e-Pessoal na análise automática das situações contempladas no art. 31 da EC 19/1998, com a redação dada pela EC 98/2017, pela necessidade de digitalização de vários documentos no sistema, requerendo a análise manual do auditor para a verificação pormenorizada das evidências e aumentando, por consequência, o custo do trabalho.

28. A despeito de entender que as inclusões de novos servidores no quadro em extinção da Administração Pública Federal não devem ser apreciadas como “atos de admissão”, discordo de alguns argumentos defendidos pela Sefip para sustentar tal conclusão. Ao contrário de que sustenta a unidade técnica, entendo que, o art. 73, inciso III, da CF/1988 define que *“cabe ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título”*. Portanto, o fundamento para análise existe e está na Constituição. Ocorre que a situação concreta dos ingressos analisados nos presentes autos remete a solução diversa.

29. De início, observo que não pode ser colocado como óbice à apreciação, eventual sobrecarga decorrente de implementações de novas funcionalidades e análises que sejam necessárias em virtude de nova situação fática definida por norma Constitucional. No entanto, no caso concreto tratado nos autos, devido às peculiaridades das inclusões decorrentes das transposições, nas quais a CEEXT avalia o direito dos requerentes mediante análise de vasta documentação, exigir o registro desses ingressos como “admissões” culminaria em gigantesco encargo de cadastramento no e-pessoal por parte da SEDGG levando esta Corte de Contas a um enorme retrabalho, cujo resultado pouco agregaria. Nos atuais moldes adotados para os atos de admissão, o TCU praticamente atuaria como um cartório, chancelando sem ter as mesmas informações, o trabalho que foi desenvolvido pela CEEXT e pela SEDGG.

30. De mais a mais, verifico que essas transposições não são novidade eis que foram inauguradas desde a EC 19/1998, com alterações dadas pelas EC 38/2002, EC 60/2009, EC 74/2014 e EC 98/2017. Desde então, ao menos antes da entrada em vigor da EC 98/2017, nenhum ingresso de servidor oriundos das sobreditas transposições foi submetido ao TCU na forma de ato de admissão, eis que cada norma estabeleceu requisitos específicos que são aferidos por comissões de servidores específicas, criadas para efetuar essas aferições, e que podem ser reavaliadas a posteriori por meio de fiscalizações pontuais. Essa situação prática e peculiar torna difícil e contraproducente a avaliação por meio de formulário de admissão a ser submetido a registro pelo TCU, por meio do sistema e-Pessoal.

31. Nesse contexto, considerando que não seria eficiente determinar a submissão de tais atos na forma de admissão para registro, entendo que esta Corte de Contas deve dispensar tal envio para fins de registro. Nada obstante, como forma de controlar tempestivamente “eventuais” transposições deferidas de forma indevida, que as mencionadas situações sejam objeto de fiscalização nas prestações de contas anuais das Superintendências de Administração vinculadas ao atual ministério da Economia, nos Estados de Rondônia, Roraima e Amapá. Nesses casos, a CGU em seu parecer atuando como controle interno, poderia se manifestar acerca da regularidade das transposições decorrentes da EC 98/2017 em amostra a ser por ela definida. Também o TCU, poderia por meio de fiscalizações específicas a serem inseridas nos planos de fiscalização, após avaliada a conveniência e oportunidade, analisar outros processos que culminaram em transposições decorrentes da EC 98/2017, para aferir a regularidade do procedimento.

32. Por outro lado, os eventuais atos de concessão de aposentadoria e pensão, decorrentes desses ingressos, devem ser submetidos a registro por esta Corte de Contas, eis que serão no futuro emitidos por agente público competente no âmbito da Administração Pública Federal. Nesse caso, esses novos servidores, por terem que se adequar aos regramentos constitucionais, atualmente previstos no art. 40 da CF/1988, no momento de se inativar ou caso institua pensão, deverão ter a chancela desta Corte de Contas. Nesse contexto, os atuais formulários de concessão de aposentadoria, constantes do e-Pessoal, precisariam sofrer ajustes mínimos para permitir a submissão de tais atos a registro. Apesar de tal fato, é pertinente recomendar à Segecex que avalie os eventuais impactos de adaptação do sistema e-Pessoal para receber, no futuro, os atos de concessão decorrentes desses novos servidores.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de agosto de 2019.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1919/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.566/2018-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Procurador Marinus Marsico.
4. Órgãos: Ministério da Economia; Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), com pedido de medida cautelar, requerendo apuração acerca de possíveis transposições indevidas, realizadas sem concurso público com fundamento na Emenda Constitucional 98/2017, para quadro em extinção da Administração Federal, de pessoas que mantiveram qualquer espécie de vínculo precário com a Administração Pública dos ex-territórios ou dos Estados do Amapá e de Roraima na fase de instalação dessas unidades federadas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 276, § 5º, do Regimento Interno/TCU, revogar a medida cautelar adotada pelo Presidente do TCU, Exmo. Min. José Mucio Monteiro em 9/1/2019, referendada pelo Acórdão 52/2019-TCU-Plenário;

9.3. determinar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), com fulcro art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. II, do RITCU que, no prazo de até 60 dias, implemente em roteiro ou norma interna, os seguintes controles sobre o exame dos processos de transposição para os quadros em extinção da administração federal cujos pedidos de opção ou deferimentos sejam fundados na alteração promovida pela EC 98/2017, ao alterar o art. 31 da EC 19/1998:

9.3.1. certificação de que a documentação comprobatória apresentada pelo requerente é válida, hábil e suficiente para comprovação fática da relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, por pelo menos 90 dias, com os ex-territórios de Roraima ou do Amapá, conforme o caso;

9.3.2. padronização de critérios de aceitação, avaliação e julgamento desses documentos e dos pedidos de opção entre a 2ª e 3ª Câmaras de Julgamento, a fim de assegurar a legalidade, legitimidade e isonomia dos procedimentos adotados por ambos colegiados;

9.3.3. conferência sistematizada da data de rompimento do vínculo dos requerentes, haja vista o direito ao enquadramento somente permitido na data em que os ex-territórios do Amapá e Roraima foram transformados em Estado ou entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993;

9.3.4. comprovação de que o requerente não se enquadra em nenhuma das vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018;

9.3.5. identificação de eventuais falecimentos antes da efetiva inclusão do requerente na folha de pagamento da União, caso essa conferência não esteja, ainda, sendo adotada;

9.3.6. no momento da notificação do enquadramento ao pleiteante, requerer deste declaração de não acumulação indevida de cargo público ou informação que subsidie a União nessa verificação, sem prejuízo de manter demais controles que entenderem pertinentes;

9.3.7. expansão, dentro das possibilidades, das pesquisas já realizadas às demais bases de dados disponíveis (RAIS, RFB etc.), quando a consulta ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) não se mostrar suficiente para certificar o período de vínculo declarado pelo requerente, registrando nos processos individuais todas as consultas realizadas;

9.4. determinar, com fulcro art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. II, do RITCU, que a Comissão Especial dos ex-territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT):

9.4.1. proceda a reavaliação dos seguintes processos, tendo em vista a insuficiência dos documentos apresentados pelos requerentes para comprovar o direito à transposição para o quadro em extinção da administração federal, conformes § 4º e 5º do art. 31 da EC 19/1998, alterado pela EC 98/2017: 05502.000450/2015-50, 05502.001592/2015-34, 05502.004633/2015-44, 05502.001827/2015-98, 05502.005903/2015-34, 05502.059930/2015-27, 05502.005027/2015-46, 05502.003666/2015-77, 05502.060521/2015-73, 05502.005481/2015-05, 05504.005193/2018-75, 05502.003292/2015-90, 05502.059394/2015-60, 05502.004752/2015-05, 05502.005200/2015-14, 05502.005480/2015-52;

9.4.2. proceda a reanálise dos seguintes processos, tendo em vista que o deferimento dos pedidos de transposição para o quadro em extinção da administração federal não observou os marcos temporais do art. 31 da EC 19/1998, alterada pela EC 98/2017: 05504.006691/2018-35, 05502.062799/2015-85, 05502.004837/2015-85, 05502.062075/2015-31, 05502.003631/2015-38, 05502.003819/2015-86;

9.4.3. certifique-se que, nos processos com pedidos de opção deferidos em 2018, com base na alteração promovida pela EC 98/2017, os requerentes sem vínculos ativos não se enquadram nas vedações previstas no art. 7º do Decreto 9.324/2018, antes de promover sua inclusão em folha de pagamento;

9.5. orientar à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital que as concessões de aposentadorias e pensões civis, emitidas em favor de interessados que tenham ingressado no serviço público federal com fundamento nas transposições inauguradas a partir da EC 19/1998, com alterações dadas pelas EC 38/2002, EC 60/2009, EC 74/2014 e EC 98/2017 devem ser submetidas a registro, pelo TCU, por meio do sistema e-Pessoal;

9.6. encaminhar cópia integral dos presentes autos à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), à Procuradoria Geral da República, ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Relator da ADI 5.935;

9.7. recomendar à Segecex que, por meio das unidades técnicas finalísticas, avalie a conveniência e a oportunidade de:

9.7.1 incluir, nos próximos planos de fiscalizações, ações de controle com vistas a avaliar a legalidade de novas amostras referentes aos procedimentos de análise dos requerimentos de transposição decorrentes da Emenda Constitucional 98/2017, podendo articular-se, para esse desiderato, caso entenda pertinente, com a Controladoria Geral da União, nos termos do art. 70 da CF/1988;

9.7.2. avaliar os eventuais impactos de adaptação do sistema e-Pessoal para receber, no futuro, os atos de admissão e concessão decorrentes desses novos ingressos de servidores;

9.8. determinar à SecexAdministração que acompanhe a implementação das determinações expedidas nos subitens 9.3 (e subitens) e 9.4 (e subitens) do presente acórdão.

10. Ata nº 31/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1919-31/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

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