



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº 13.933/2019

PARECER Nº 0764/2019 - G3P

EMENTA: Representação. Processo eletrônico. Representação, com Pedido Cautelar, apresentada pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do DF - FENASEPE, em desfavor do GDF e da EMATER/DF, objetivando a transmutação do regime dos empregados da Empresa, de celetista para o estatutário, com fulcro nos artigos 39, caput, parágrafos e incisos e 187, caput, da CRFB c/c os artigos 14, caput e parágrafos e 19, caput e parágrafos e artigo 24, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, dentre outros diplomas legais. Conhecimento e indeferimento do Pedido Cautelar. Prazo para manifestações da Jurisdicionada e do GDF. Atendimento. Análise de mérito. Instrução sugere o conhecimento da documentação juntada, a improcedência da Representação por ausência de amparo legal e autorização de arquivamento dos autos. Parecer convergente do Ministério Público de Contas do DF.

Versam os autos sobre o exame de Representação, com pedido cautelar “*inaudita altera pars*”, apresentada pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal - FENASEPE, em desfavor do Governo do Distrito Federal e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF, com a finalidade de obter a transmutação do regime celetista dos empregados da EMATER-DF, para o regime estatutário, com fulcro nos artigos 39, **caput**, parágrafos e incisos e 187, **caput**, da Constituição Federal c/c os artigos 14, **caput** e parágrafos e 19, **caput** e parágrafos e artigo 24, **caput**, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e outros diplomas legais.

2. Mediante a Decisão nº 2.206/2019 (Peça 7), o Tribunal tomou conhecimento da Representação em voga e indeferiu a medida cautelar pleiteada, facultando a manifestação das Autoridades titulares do GDF e da EMATER/DF. Eis o teor:

O Tribunal (...) decidiu: I - conhecer da Representação (e-doc 14959629-c), uma vez preenchidos os pressupostos de admissibilidade para tanto; II - negar a cautelar requerida, tendo em conta a ausência do perigo pela demora, assim como da fumaça do bom direito; III - facultar ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e à Senhora Presidente da EMATER/DF, encaminhando-lhes cópia da representação da FENASEPE, o direito de se manifestarem nos autos em exame, no prazo de 30 (trinta) dias; IV - dar conhecimento desta decisão à FENASEPE, por meio dos patronos constituídos; V - autorizar o retorno dos autos à SEFIPE (...). (destaquei).

3. A Unidade Técnica destacou, de plano, que houve a juntada de manifestações da Secretaria de Estado de Agricultura - SEAGRI/DF, da EMATER/DF e do GDF.

4. Asseverou que a FENASEPE, então representada, requereu, na Exordial (Peça 3), a manifestação do TCDF quanto a possível transmutação do regime celetista dos empregados da EMATER/DF, para o regime estatutário, com esteio em dispositivos da CF/88, do ADCT, e em extenso rol de normativos federais e distritais, jurisprudência do STF, STJ, TCU, TCDF, além dos princípios da dignidade da pessoa humana, da economicidade, dos valores sociais do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

trabalho e demais legislações correlatas, com a manutenção dos direitos adquiridos até a presente data, e com suporte, em síntese, nas seguintes alegações:

- a) apesar de ser empresa pública, a EMATER desempenha atividade típica de Estado, tendo verdadeira característica de autarquia, sendo que o regime celetista aplicável aos seus empregados é inadequado;*
- b) com o advento da Constituição de 1988, passou a ser obrigatória a submissão de todos os servidores da administração direta, fundacional e autárquica ao regime estatutário - Regime Jurídico Único, decorrente do artigo 39 da CF c/c artigo 24 do ADCT;*
- c) o artigo 243, caput e §1ª da Lei nº 8.112/90, em consonância com o artigo 39 da CF e 24 do ADCT, estabeleceu a transposição dos servidores públicos regidos pela Lei nº 1.711/52 ou pela Consolidação das Leis do Trabalho para o Regime Jurídico estatutário - ou seja, todos os servidores celetistas, exceto os ocupantes de cargo de confiança e os contratados temporariamente poderiam migrar para o regime estatutário;*
- d) a EMATER exerce atividades típicas estatais, não exerce atividades econômicas, à custa de recursos orçamentários do Distrito Federal, tendo verdadeira natureza jurídica de Autarquia - assim seus servidores deveriam ter o direito ao regime estatutário;*
- e) houve flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, além de violação ao princípio da dignidade da pessoa humana;*
- f) jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, dentre outros Tribunais, dão suporte à possibilidade de transmutação de regime celetista para o estatutário para servidores contratados para empregos de confiança e empregados do extinto INPS, antes do advento da Constituição de 1988;*
- g) Emenda à Lei Orgânica do DF de nº 93 de 2015 acrescentou o artigo 366 para o fim de conceder, aos empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista distritais em liquidação, extinção ou dependentes financeiramente do Distrito Federal, o direito de optarem pela mudança do regime de trabalho celetista para o estatutário - entretanto, o próprio Representante noticia que a eficácia do artigo 366 da LODF foi suspensa por ter sido considerado inconstitucional pela ADI 980-6 de 26.01.2016.*

5. Asseverou que, em virtude do **decisum**, a SEAGRI/DF encaminhou ao TCDF o Ofício nº 4225/2019-GP (a despeito de a Corte de Contas não ter solicitado a sua oitiva) ponderando que a EMATER/DF é uma empresa pública, com personalidade jurídica, de direito privado, prestadora de serviços públicos e integrante da Administração Indireta distrital, vinculada àquela Secretaria, criada com a finalidade de prestar serviços de assistência técnica e extensão rural, nos termos da Lei Federal nº 6.500/77, que a instituiu.

6. Extraíu, ainda, o argumento da SEAGRI/DF no sentido de que o Regime Jurídico Único previsto no artigo 39 da CRFB não se estendeu aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, já que tais entidades não integram a Administração Direta, Autárquica e Fundacional, e que as empresas públicas não são criadas pela vontade do Estado para obter lucros, e sim, de acordo com o interesse social, porquanto a sua razão de existir constituiria no “*desafio de preparar sua força de trabalho e aumentar a produtividade e a satisfação da população atendida pelo Estado*”.

7. Registrou que, por sua vez, a EMATER/DF encaminhou o Ofício nº 368/2019, também condenando as alegações da Representação, nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

- a) a regra do regime jurídico único, insculpida no art. 39 da Constituição Federal - art. 24 do ADCT e art. 243, § 1, da Lei nº 8.112/90 -, tidos por violados, se restringiu aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional, não se aplicando aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo regime de trabalho a própria Constituição previu como sendo o mesmo aplicável ao setor privado, isto é, o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (art. 173, § 1, inciso II);*
- b) o requerimento formulado na representação contém impossibilidade jurídica insanável: requer a transmutação do regime celetista de trabalho dos empregados da EMATER-DF para o regime estatutário, apesar da sua natureza jurídica de empresa pública de direito privado, o que viola diretamente o art. 173, § 1, inciso II, da Constituição Federal, o que implicaria, do ponto de vista da Empresa, em indeferimento sumário da pretensão;*
- c) o regime de pessoal aplicável as empresas privadas e também às empresas públicas e sociedades de economia mista, é o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, que prevê os direitos e garantias mínimas aos trabalhadores urbanos e rurais brasileiros;*
- d) é inegável que a EMATER presta serviços públicos - entretanto tal circunstância não descaracteriza a natureza jurídica da empresa pública e de direito privado; no ordenamento jurídico brasileiro, as empresas públicas e as sociedades de economia mista podem ser exploradoras de atividade econômica ou prestadores de serviço público: ao julgar o RE 407.099, dentre outros, o STF reconheceu que as empresas públicas prestadores de serviço público não se confundem com as que exercem atividade econômica; essa circunstância, entretanto, não descaracteriza a natureza jurídica dessas entidades, sendo plenamente compatível com a natureza jurídica dessas empresas públicas e sociedades de economia mista, a prestação de serviços de interesse público;*
- e) fosse correto o raciocínio do Representante, empresas como o Metrô-DF e a CAESB deveriam ser convertidas em Autarquias, o que acabaria por esvaziar o poder do legislador de definir as políticas que julga apropriadas para as diversas entidades da Administração Direta e Indireta;*
- f) o comando do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, voltado a efetivação do art. 39 da Constituição quis realizar a compatibilização dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não alcançando os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista - nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 8.112/90 em seu art. 243 determinou que a unificação do regime jurídico dos servidores públicos alcançasse empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, cujo regime a própria Constituição fixou como sendo o mesmo aplicável às empresas privadas (artigo 173, § 1, II, da Constituição Federal), isto é, o regime da Consolidação das Leis do Trabalho;*
- g) foi por esse motivo que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios declarou a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que acrescentou o art. 366 à Lei Orgânica do DF que previa o direito de opção pelo regime estatutário aos empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista em liquidação, extinção ou dependentes financeiramente do Distrito Federal (Acórdão nº 1011667, 20160020009806, ADI, Relator: ANA MARIA AMARANTE CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 11/04/2017, Publicado no DJE: 26/04/2017. Pág.: 40-41): embora a procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade tenha sido em razão de vício formal de iniciativa, o Desembargador Cruz Macedo consignou em seu voto o vício também material da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 93, de 2015;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

h) os precedentes citados pelo Representante são inadequados à pretensão dos empregados da EMATER/DF: o Recurso Especial nº 1.546.818/SC, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), determinou a transmutação para o regime estatutário de servidores do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), autarquia federal criada pela Lei Federal nº 6.439, de 12 de setembro de 1977; o Acórdão nº 2.737/2010 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), diz respeito à alteração da natureza de empregos de confiança para cargos efetivos, consoante permissivo do art. 243, §1º, da Lei nº 8.112/90; as ADIs nºs 807 e 3.037, que foram julgadas improcedentes pelo Supremo Tribunal Federal (STF), questionavam a constitucionalidade de lei estadual do Rio Grande do Sul que concedeu o direito de opção retroativa, por parte de empregados de estatal extinta (Companhia de Energia Elétrica Rio-Grandense), unicamente para contagem de tempo de serviço para aposentadoria; os Mandados de Segurança 95.00011851-3 e 4085-5, julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, tratam de servidores das extintas PORTOBRAS e EBTU que foram reintegrados ao serviço público em decorrência da Lei Federal nº 8.878, de 11 de maio de 1994, que concedeu anistia aos servidores públicos civis da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob o controle da União que tenham sido exonerados ou demitidos, nas condições específicas ali previstas e tão-somente no período ali indicado - ou seja, tais julgados encerram situações específicas, envolvendo circunstâncias bem distintas da situação dos empregados da EMATER/DF;

i) não há que se falar em violação ao princípio da dignidade da pessoa humana: além dos benefícios assegurados em acordo coletivo de trabalho, a EMATER/DF oferece aos seus empregados Plano de Empregos e Salários desde 1993, que permite a progressão na Carreira com base em critério objetivos, além de Plano de Previdência Complementar pela Fundação Ceres de Seguridade Social para fim de complementação de suas aposentadorias.

8. Informou que a EMATER/DF, após historiar os aspectos que envolvem as políticas agrícolas, as atividades por ela desenvolvidas e a participação no cenário econômico nacional, aduziu que o modelo de empresa pública, com personalidade de direito privado é, sem dúvida, o mais adequado ao atingimento dos objetivos, ao cumprimento das demandas do público rural e aos deveres do Estado relativos às políticas públicas do desenvolvimento rural, dando conta que a referida Empresa requereu, ao final, o arquivamento da presente Representação, por ausência de indícios de irregularidade ou ilegalidade, ou que seja julgada improcedente e arquivada, observados os artigos 230 e 248 do RI-TCDF.

9. Ressaltou, pelo Ofício nº 224/2019, o Governador do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 367/2019 da EMATER, no qual a Empresa pugna pelo indeferimento da Representação, com base nos mesmos argumentos do Ofício nº 368/2019, já realizado.

10. Em sua análise de mérito, a Unidade Técnica rechaçou os argumentos insertos na Exordial, acolhendo, **in totum**, as ponderações da SEAGRI/DF e da EMATER/DF. Teceu as seguintes considerações a respeito:

11. A Constituição Federal prevê que o regime jurídico dos funcionários das empresas públicas e sociedades de economia mista é o mesmo aplicável às empresas privadas, nos termos do artigo 173, §1º, inciso II, *in verbis*:

"Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

§1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários";

12. Noutro capítulo, o artigo 39, caput, da Constituição Federal, confirma a vontade firme do legislador constituinte de restringir o regime estatutário aos servidores da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundações Públicas, com exclusão dos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas"

13. Em consonância com essas diretrizes, o artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promoveu a compatibilização do regime dos servidores públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não alcançando os empregados públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista:

"Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e a reforma administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação".

14. Em fiel cumprimento ao texto constitucional, o artigo 243 da Lei nº 8112/90, dispôs que o regime jurídico único é aplicável aos servidores federais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional regidos pelo regime estatutário anterior (Lei Federal nº 1711/52) ou pela CLT. Não mencionou as empresas públicas ou as sociedades de economia mista:

"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, regidas pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 19 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"

15. Ou seja, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 8112/90 estendeu a unificação do regime jurídico estatutário aos empregados públicos das empresas públicas ou sociedades de economia mista, cujo regime a própria Carta Magna fixou como sendo aquele aplicável às empresas privadas (artigo 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal), isto é, a Consolidação das Leis do Trabalho.

16. A harmonia verificada entre os vários dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes torna extenuante de dúvidas que a exclusão dos empregados das empresas e sociedades de economia mista do regime estatutário foi uma opção política refletida e consistente. Noutras palavras, a inexistência de qualquer margem a interpretação diversa, considerando a coerência e completa ausência de divergências ou conflitos entre as normas sobre o tema, não permite, data venia das razões do Representante, que se quer seja possível cogitar a pretendida transmutação do regime dos empregados da EMATER/DF do celetista para o estatutário.

17. Além disso, como bem lembrou a Presidente da EMATER/DF em sua manifestação, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios não hesitou em declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal que acrescentou o artigo 366 à LODF (o qual permitiu a opção pelo regime estatutário aos empregados de empresas públicas ou sociedades de economia mista em liquidação, extinção ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

dependentes financeiramente do Distrito Federal). Veja, a propósito, a ementa do Acórdão que suspendeu a eficácia no malsinado artigo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA - MUDANÇA DE REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR - VÍCIO DE INICIATIVA.

1. As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, previstas no art. 61, §1, da Constituição Federal, são de observância obrigatória nas Constituições Estaduais e Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. Cabendo ao Poder Executivo a organização e funcionamento da Administração Pública, bem como a iniciativa de leis a esse respeito, a ele cabe também a iniciativa das propostas de emendas a Lei Orgânica sobre o tema, nos termos do que estabelece o art. 71, §1 1 da LODF, tornado em simetria.

3. Emenda à Lei Orgânica proposta por parlamentar, com a finalidade de permitir que empregados públicos migrem do regime celetista para o estatutário, acarreta usurpação de competência legislativa, uma vez que a matéria insere-se no rol da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, deixando claro a inconstitucionalidade formal da referida norma.

4. Ação Direta de inconstitucionalidade julgada procedente com efeitos ex tunc e erga omnes.

(Acórdão n. 1011667, 20160020009806AD1, Relator: ANA MARIA AMARANTE, CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 11/04/2017, Publicado no DJE: 26/04/2017. Pág.: 40-41)"

18. Em que pese o vício de iniciativa ter sido o fundamento da procedência da ADI, como ponderou o Desembargador Cruz Macedo com propriedade em seu voto, o vício material também seria fatalmente apontado à guisa de suspensão da eficácia do artigo 366, caso o vício formal não fosse deveras flagrante. Em suas palavras:

"Na espécie, nota-se que emenda ora questionada, além de invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, viola princípios da Administração Pública, em especial, os princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, em nítido confronto ao Art. 19 da LODF, haja vista a violação frontal ao postulado constitucional do concurso público.

Nesse aspecto, merece destaque a Súmula Vinculante nº 243 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual, "é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido", exatamente a hipótese dos autos.

Na mesma toada, tanto o Art. 37, inciso II, da Constituição Federal, quanto o Art. 19, inciso II, da LODF, este último considerado norma de reprodução obrigatória, são expressos no sentido de considerar que "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração".

Destarte, reputo que a Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal nº 93, de 2015, violou o princípio da separação dos Poderes, bem como os Artigos 19, caput e inciso II; 53, caput e §1º; 70, §32; 71, §1º, incisos I e II; e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, restando evidenciada sua inconstitucionalidade formal e material.

Com essas considerações, alinho-me ao voto da e. Relatora para JULGAR PROCEDENTE a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Emenda a Lei Orgânica do Distrito Federal nº 93, de 2015, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes.

É como voto".

19. O argumento da Representante para justificar a transmutação de regime dos empregados da empresa, no sentido de que a EMATER exerce atividades típicas estatais e que por não exercer atividades econômicas, teria verdadeira natureza jurídica de Autarquia não encontra respaldo, data máxima venia, no conceito amplo que a doutrina e a jurisprudência emprestam à empresa pública, seja ela federal, estadual ou distrital.

20. Como bem argumentou a Presidente da Empresa, em sua manifestação, as empresas públicas não são apenas exploradoras de atividade econômica. Também existem empresas prestadoras de serviços públicos, como é o caso da EMATER/DF. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal no julgamento dos ADI nº 1552-MC, RE nº 230.072, RE nº 407.099, RE nº 172816 e RE nº 153523 dentre outros, reconhece as duas modalidades de empresas públicas, sem que a circunstância as confunda com a natureza jurídica das autarquias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

21. A própria Ementa do Acórdão proferido no RE nº 407099 deixa claro que as empresas prestadoras de serviços públicos, embora exerçam atividades essencialmente diversas das que exploram atividade econômica, submetem-se às mesmas exigências destas empresas, inclusive quanto ao regime de pessoal, seja para fim de admissão ou para fim de regência dos seus empregados. Lê-se na ementa do referido Acórdão, *in verbis*:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS: IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA: C.F., art. 150, VI, a. EMPRESA PÚBLICA QUE EXERCE ATIVIDADE ECONÔMICA E EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO: DISTINÇÃO. I. - As empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é prestadora de serviço público de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, motivo por que está abrangida pela imunidade tributária recíproca: C.F., art. 150, VI, a. II. - R.E. conhecido em parte e, nessa parte, provido".

22. Da leitura dos precedentes do STF, conclui-se que ambos os tipos de empresas públicas submetem-se à necessidade de autorização legislativa para sua criação, necessidade de concurso público para admissão de empregados, teto remuneratório para as que recebem recursos do ente instituidor para pagamento de pessoal e custeio em geral, proibição de acúmulo de cargos públicos, fiscalização do Poder Legislativo, necessidade de prévia dotação orçamentária para concessão de vantagem, alteração de carreira e admissão de pessoal, impenhorabilidade de seus bens e aplicação do regime de precatórios, imunidade tributária recíproca e, também, o regime celetista para os seus empregados.

11. Finalizando, a par de enfatizar que não resta dúvida quanto à adequação do regime celetista aos empregados da EMATER/DF, sugeriu ao e. Tribunal:

I - tomar conhecimento do Ofício nº 213/2019-GAG, do Ofício nº 368/2019-EMATER-DF e do Ofício nº 224/2019-GAG, enviados em cumprimento à Decisão nº 2206/2019;

II - no mérito, julgar improcedente a Representação em exame, de autoria da Federação Nacional dos Servidores e empregados públicos estaduais e do Distrito Federal;

III - autorizar o arquivamento do presente processo.

12. Expostas as considerações apresentadas na Instrução, cabe ressaltar, de antemão, que, de fato, pelos seus próprios fundamentos, as ponderações e conclusões externadas pela Unidade Técnica não comportam reparos, em sintonia com os entendimentos da própria Jurisdicionada (EMATER/DF) e da Secretaria a qual está vinculada (SEAGRI/DF).

13. Aduz-se que, portanto, não merecem prosperar os argumentos insertos na Exordial, trazidos à baila pela FENASEPE, por meio de seus representantes legais. Por conseguinte, depreende-se que não deverá haver respaldo do TCDF quanto ao pleito de possível mudança (transmutação) do regime celetista, a que estão vinculados os empregados da EMATER/DF, para o regime estatutário.

14. Como bem apontou a Instrução, o art. 39 da CF estabeleceu que os entes da federação deveriam instituir, no âmbito das respectivas competências, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores, tratando expressamente de integrantes “da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”, não se reportando àqueles “da administração indireta”, como é o caso. Portanto, este também seria o alcance do art. 24 do ADCT, da Carta Magna, enquanto estipulou prazo para a consolidação daquele dispositivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

15. De igual modo, os “empregos” a que se reportaram o art. 243, ° 1º, da Lei nº 8.112/1990 também não alcançaria tais empresas públicas /ou sociedades de administração indireta, e sim, aqueles pertencentes à administração direta, autárquica e fundacional, observado o disposto no **caput** do mesmo artigo, e levando-se em conta o contido no art. 173, § 1º, inciso II, da CF, em relação ao qual vale transcrever excerto do Parecer nº 715/2012-MF, exarado nos autos do Processo nº 22.499/2011, **in verbis**:

12. Desse modo, a atividade administrativa descentralizada é ainda atividade administrativa e, portanto, traduz um serviço prestado pelo próprio Estado, embora de forma descentralizada. Logo, as pessoas físicas que prestam serviço às entidades da Administração Indireta prestam serviços ao próprio Estado, muito embora estejam sujeitas, nessa relação jurídica, ao regime trabalhista, próprio das empresas privadas, por disposição expressa da Constituição Federal (art. 173, § 1º, II).

16. Ademais, não se vislumbra na Jurisprudência pátria, alusiva aos julgados do STF, do STJ, do TCU, e o TCDF, o alcance que quer imprimir a Representante, consoante exposto pela EMATER/DF (em especial, conforme reproduzido na alínea “h” do §7º, da Instrução).

17. Cobra relevo o fato de que o nobre Relator do presente feito, Conselheiro Paulo Tadeu, ao pugnar pelo conhecimento da Representação em voga, aduziu que, no caso, haveria que se adentrar posteriormente na análise de mérito, mormente em face da necessidade de discussão acerca da “*natureza jurídica da EMATER/DF*”, assim se pronunciando:

*Com as vênias de estilo, não acolho a sugestão da SEFIPE no sentido de não se conhecer da representação, uma vez que, para tanto, **há de ser feita análise meritória da situação posta em debate. Sim, porque o pano de fundo da representação está na discussão da natureza jurídica da EMATER/DF, que seria, em realidade, uma autarquia, e não uma empresa pública, apesar de sua instituição pelo Decreto nº 4.140/78 como empresa dotada de personalidade jurídica de direito privado.***

Como se sabe, esta Corte, em diversas ocasiões, tem tido cautela em situações que tais, preferindo conhecer de representações em que somente em uma análise mais aprofundada de mérito é possível assegurar não haver nenhuma irregularidade/ilegalidade do que fora aventado nas iniciais. Cite-se, como exemplo, o elucidativo voto do Conselheiro Inácio Magalhães Filho nos autos do Processo nº 1359/19, in verbis:

(...)

Mutatis mutandis, entendo que o caso em análise encaixa-se na situação acima transcrita, podendo a Corte conhecer da representação.

(...)

18. Sob esse aspecto, vale anotar que a própria Lei Federal nº 6.500/1977, “autorizou”, à época, que a criação da EMATER/DF, definindo que esta fosse constituída sob a forma de “empresa pública”, e não como “autarquia”, **in verbis**:

LEI Nº 6.500, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1977

Autoriza a criação de empresa pública, sob a denominação de Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - **EMATER/DF**, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o **SENADO FEDERAL** decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Governo do Distrito Federal autorizado a criar uma Empresa Pública, observada a legislação própria, sob a denominação de Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - **EMATER/DF**.

§ 1º - A EMATER/DF terá sede e foro em Brasília e jurisdição na área administrativa do Distrito Federal.

§ 2º - A EMATER/DF poderá, mediante convênio com as Secretarias de Agricultura dos Estados de Minas Gerais e Goiás, desenvolver programas de assistência técnica e extensão rural nesses Estados.

Art. 2º - São objetivos da EMATER/DF:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

I - colaborar com os órgãos competentes do Governo do Distrito Federal e da Administração Federal na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural;

II - planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimento de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e produtividade agrícolas e a melhoria das condições de vida no meio rural do Distrito Federal e sua região geoeconômica, de acordo com as políticas de ação do Governo do Distrito Federal e do Governo Federal.

Parágrafo único - A EMATER/DF observará as condições previstas na Lei nº 6.126, de 06 de novembro de 1974, em seus objetivos sociais.

Art. 3º - O capital inicial da EMATER/DF será representada pelo valor da incorporação de bens móveis e imóveis de propriedade do Distrito Federal sob a administração da Secretaria de Agricultura e Produção, no montante e na forma a serem estabelecidos por ato do Governador, bem assim do crédito especial a que se refere o artigo 8º desta Lei.

§ 1º - O Governador designará comissão especial para proceder a indicação, discriminação e avaliação dos bens a serem incorporados ao patrimônio da empresa como integralização do respectivo capital social.

§ 2º - O Governador poderá autorizar o aumento do capital da EMATER/DF mediante a incorporação de lucros, reservas, dotações orçamentárias e outros recursos, reavaliação e correção monetária do ativo e participação de entidades da administração indireta do Distrito Federal e da União, assegurada, sempre, a participação majoritária do Distrito Federal.

Art. 4º - Constituirão recursos da EMATER/DF:

(...)

Art. 5º - A EMATER/DF reger-se-á por esta Lei, pelo Estatuto a ser aprovado por decreto do Governador e, subsidiariamente, pelas normas de direito aplicáveis.

Art. 6º - O Governador expedirá o Estatuto da EMATER/DF, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta Lei.

Parágrafo único - O decreto que aprovar o Estatuto referido neste artigo, fixará a data da instalação da EMATER/DF.

Art. 7º - Do Estatuto constarão, além dos objetivos, do capital e dos recursos financeiros, na forma do disposto nesta Lei, a composição da administração e do órgão de fiscalização da EMATER/DF, as respectivas competências de seus dirigentes e demais condições legais pertinentes.

Art. 8º - Fica o Governador autorizado a abrir crédito especial de Cr\$1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), para ocorrer às despesas iniciais de implantação e funcionamento da EMATER/DF, à conta do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal - FUNDEF.

Art. 9º - Ficam transferidas para a EMATER/DF as funções de assistência técnica e extensão rural, atualmente sob a responsabilidade de órgãos da administração direta ou indireta do Distrito Federal.

Parágrafo único - Mediante decreto, o Governador estabelecerá os critérios da absorção desses serviços, especialmente no que tange a pessoal, acervos e recursos orçamentários.

Art. 10 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 07 de dezembro de 1977; 156º da Independência e 89º da República.

ERNESTO GEISEL

Armando Falcão

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.12.1977

19. Por seu turno, o Decreto distrital nº 4.140/1978 consolidou a criação da citada “empresa pública”, na forma prevista (autorizada) em lei, nos moldes a seguir:

DECRETO Nº 4.140 DE 07 DE ABRIL DE 1978

Cria a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF), regulamenta dispositivos da Lei nº 6.500, de 07 de dezembro de 1977 e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I do artigo 2º e II do artigo 20, da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960 é tendo em vista o disposto na Lei nº 6.500, de 07 de dezembro de 1977, DECRETA:

Art. 1º - Fica criada, nos termos da Lei nº 6.500, de 07 de dezembro de 1977, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF), entidade dotada de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA PROCURADORIA

personalidade jurídica de direito privado, que passa integrar a Administração Indireta do Distrito Federal.

Art. 2º - Para fins do exercício do controle e supervisão de que trata o § 1º do artigo 3º da Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, a EMATER-DF fica vinculada à Secretaria de Agricultura e Produção do Distrito Federal.

Art. 3º - Fica criada uma Comissão especial composta de 3 (três) membros representando, respectivamente, a Secretaria de Agricultura e Produção, a Secretaria de Finanças e a Procuradoria Geral do Distrito Federal, com a finalidade de indicar, discriminar e avaliar os bens a serem incorporados ao patrimônio da EMATER-DF, como integralização do seu capital social.

§ 1º - Os atos designando os membros da Comissão de que trata este artigo serão baixados, isoladamente, pelos titulares dos órgãos nele citado, no prazo de 3 (três) dias, contados da publicação deste Decreto.

§ 2º - A Comissão será instalada pelo Secretário de Agriculturas Produção e terá o prazo de 30 (trinta) dias, a partir de sua instalação, para apresentar o relatório conclusivo dos seus trabalhos.

§ 3º - Caberá à Secretaria de Agricultura e Produção dar todo o apoio necessário ao pleno funcionamento da Comissão.

Art. 4º - Caberá ao Procurador Geral representar o Distrito Federal no ato de constituição da EMATER-DF, na forma da regulamentação em vigor.

Art. 5º - A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal será instalada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação do Decreto que aprovar o seu Estatuto.

Art. 6º - Ficam mantidas, a fim de evitar solução de continuidade, todas as atividades de natureza técnica, administrativa, regulamentar e regimental da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal relacionadas com assistência técnica e extensão rural, bem como os contratos, convênios e outros ajustes celebrados com o objetivo de executar aquelas atividades.

Parágrafo Único - O disposto neste artigo vigorará pelo prazo, máximo, de 1 (um) ano, contado da data da publicação do presente Decreto.

Art. 7º - Caberá à Secretaria de Agricultura e Produção, através de estudo conjunto da EMATER-DF e da FZDF, elaborar e propor o decreto de que trata o parágrafo único, do artigo 9º, da Lei nº 6.500, de 07 de dezembro de 1977. Parágrafo Único - O decreto referido neste artigo será encaminhado ao Governador, acompanhado de parecer prévio das Secretarias de Governo, de Administração e de Finanças do Distrito Federal, no que disser respeito às competências daquelas Pastas.

Art. 8º - A EMATER-DF poderá, mediante convênio com as Secretarias de Agricultura dos Estados de Minas Gerais e Goiás, desenvolver programas de assistência técnica e extensão rural na Região Geoeconômica de Brasília, nos termos do § 2º do artigo 1º, da Lei nº 6.500, de 07 de dezembro de 1977. Parágrafo Único - A extensão da área de atuação, bem como o período de duração da assistência prevista neste artigo, deverão ser fixados no respectivo termo de convênio e no contrato a que se refere o Artigo 7º do Decreto Federal nº 75.373, de 14.02.75. Art. 9º - Fica o Secretário de Agricultura e Produção responsável pelo acompanhamento e controle da execução do que dispõe o presente Decreto, cabendo-lhe, ainda, propor ou baixar, conforme o caso, outros atos que se fizerem necessários à instalação e implantação da EMATER-DF.

Art. 10º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Br

20. Por sua vez, o Estatuto da referida “empresa pública” foi aprovado pelo Decreto nº 27.343/2006 (ao depois, disciplinado pelo Decreto nº 28.900/2008, e alterações).

21. Vale mencionar, por oportuno, que “a natureza jurídica” da mencionada “Empresa Pública” (EMATER/DF), restou analisada nos autos do Processo nº 9.574/2016-e, que tratou de Consulta formulada pela citada Jurisdicionada (versando acerca da necessidade ou não de publicação de seus atos administrativos no DODF). Nessa linha, importante trazer à lume excerto do Voto do ilustre Conselheiro Inácio Magalhães Filho, que abordou o tema sob o prisma do Decreto-Lei nº 200/67, da Lei nº 6.500/77, e dos Decretos nº 4.140/78 e nº 27.343/2006, conforme excerto a seguir:

A Carta Magna em seu art. 37, *caput*, deixa claro que tanto a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

Nesse mesmo contexto, a própria Constituição em seu art. 5º, inciso LX, cria um limitador ao princípio da publicidade, em nome de um bem jurídico maior, a preservação da individualidade e da intimidade do indivíduo em relação ao interesse social. Dessa forma, a lei poderá restringir a limitação da publicidade, para manter a segurança jurídica do indivíduo.

Importante destacar a diferença conceitual existente entre Administração Pública direta e indireta, entre servidor público e empregado público, e as particularidades legislativas que as acompanham.

O Decreto-lei n.º 200/1967, que trata da organização administrativa federal, em seu art. 4º, determina que a **Administração Pública está dividida em direta e indireta**, conforme se vê:

"Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações públicas

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade".

Assim, a Administração Pública Direta, em breve síntese, corresponde à ideia da centralização das atividades, ou seja, a prestação de serviços públicos à coletividade relacionados diretamente a atuação do próprio Estado e aos órgãos e agentes que o integram, enquanto que a Administração Pública Indireta representa a própria descentralização das atividades, em que o serviço é prestado por pessoa jurídica criada pelo Poder Público para exercer uma atividade específica. De acordo com as disposições do inciso XIX do art. 37 da CF/1988, compõem a Administração Pública Indireta as autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Em relação aos regimes jurídicos das Administrações públicas indiretas, destaco que as autarquias e as fundações gozam de regime jurídico mais próximo ao da Administração Direta por terem personalidade de direito público, **ao contrário das empresas públicas e sociedades de economia mista que estão submetidas ao regime típico das empresas privadas, no que abrange aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias, por força do disposto no art. 173, inciso II da CF/1988.**

A Emater/DF foi criada pelo Decreto n.º 4.140, de 07 de abril de 1978, com autorização da Lei n.º 6.500, de 07 de dezembro de 1977, e tem seu Estatuto Social disciplinado pelo Decreto n.º 27.343, de 24 de outubro de 2006 (publicado no DODF de 25.10.2006). (destaquei).

O art. 2º do referido estatuto, destaca que a Emater é considerada empresa pública, nos seguintes termos:

"Art. 2º - A EMATER/DF é **uma empresa pública**, individual, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, autonomia jurídica, administrativa e financeira, integrante da administração indireta do Distrito Federal, na forma do que dispõe a Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964".

Por seu turno, o art. 42 das disposições estatutárias da Emater/DF ao disciplinar acerca da Administração de Pessoal define que o regime jurídico de trabalho será o da Consolidação das Leis Trabalhistas e respectiva legislação complementar. (destaquei).

A consulta em análise objetiva aferir se a não publicação pela empresa pública dos atos de instauração de Tomadas de Contas Especiais, Sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares no Diário Oficial do Distrito Federal configuram possível afronta ao princípio da publicidade. E, ainda, se a publicação dos atos administrativos correlatos aos mencionados procedimentos poderá ser realizada no âmbito do site oficial da jurisdição em atendimento ao princípio da publicidade.

Importante esclarecer que as empresas públicas e as sociedades de economia mista são submetidas ao regime celetista das empresas privadas, portanto a Consolidação das Leis Trabalhistas e suas particularidades devem ser levadas em consideração no contexto da consulta em exame. (destaquei).

Após estas breves considerações, passo à análise do mérito da consulta quanto à possibilidade de publicação do ato de instauração de Tomada de Contas Especial, Sindicância e Processo Administrativo disciplinar em local diverso ao Diário Oficial do Distrito Federal sem afrontar ao princípio da publicidade e as demais legislações de regência.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

22. A título de reforço, não é despidendo trazer à lume as disposições do Capítulo III Estatuto da “empresa” (Decreto nº 28.900/2008, e alterações), que passou a englobar, em seu art. 41, as disposições daquele art. 42, a contemplar o regime “celetista” dos empregados:

CAPÍTULO III

DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Art. 41. O regime jurídico do pessoal da EMATER-DF será o da Consolidação das Leis do Trabalho e respectiva legislação complementar.

§ 1º O ingresso no quadro de pessoal da EMATER/DF será efetuado mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, observada, quanto aos cargos e funções de confiança, de livre nomeação e exoneração, a ressalva ali prevista. (alterado(a) pelo(a) Decreto 31729 de 26/05/2010)

§ 2º Para execução de serviços especializados de assessoramento superior, dos Conselhos de Administração e Fiscal, da Presidência e da Diretoria Executiva, a EMATER/DF poderá contratar pessoas físicas de reconhecida capacidade para ocupar empregos comissionados. (alterado(a) pelo(a) Decreto 31729 de 26/05/2010)

§ 3º Para a contratação mencionada no § 2º, serão observadas as normas legais aplicáveis, bem como o item “8.2” do vigente Plano de Emprego e Salários – PES, que dispõe sobre o provimento de empregos e funções gerenciais e de assessoramento. (alterado(a) pelo(a) Decreto 31729 de 26/05/2010)

§ 4º Em todos os contratos de trabalho firmados pela EMATER/DF deverá estar consignado que o empregado poderá ser transferido para qualquer ponto da área de atuação da empresa, de acordo com as necessidades de serviço. (alterado(a) pelo(a) Decreto 31729 de 26/05/2010)

Art. 42. A remuneração do pessoal da EMATER-DF procurará acompanhar os níveis de mercado, respeitada a legislação vigente.

Art. 43. Todo o pessoal técnico e administrativo da EMATER-DF será submetido, periodicamente, a uma avaliação de desempenho, visando medir a melhoria alcançada pelo empregado e os impactos por ele gerados no alcance dos objetivos da Empresa.

Parágrafo único - A avaliação de que trata este artigo será realizada por meio de sistema próprio a ser estabelecido e aprovado pela Presidência da EMATER-DF.

23. Portanto, forçoso reconhecer que a referida Entidade possui, desde a sua criação (há mais de 40 anos), a “natureza jurídica” de “empresa pública” (e não de “autarquia”), e que, também, os empregados da aludida Empresa ostentam o vínculo celetista desde então. Aliás, o nobre Relator do presente feito, Conselheiro Paulo Tadeu, deixou assente tal registro, ao enfatizar que não haveria “perigo na demora”, ao justificar o não deferimento da cautelar pleiteada. Eis as considerações.

(...)

Mutatis mutandis, entendo que o caso em análise encaixa-se na situação acima transcrita, podendo a Corte conhecer da representação.

Transposta essa barreira, cabe analisar a cautelar requerida. Neste ponto, penso que, de plano, deva ser rejeitado o pedido, uma vez que o pedido cautelar se confunde com o mérito.

Ressalto que em relação ao perigo da demora, basta que se tenha em mente, para afastá-lo, que os empregados da EMATER/DF, desde sempre, são regidos pelo regime celetista.

(...).

24. Respeitante à Emenda à Lei Orgânica nº 93/2015, que havia introduzido o art. 366 à LODF (para conceder, aos empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista distritais em liquidação, extinção ou dependentes financeiramente do Distrito Federal, o direito de optarem pela mudança do regime de trabalho celetista para o estatutário), também citada naquele Processo nº 9.574/2016-e, o fato é que também restou afastada em sede de ADI, não dando azo ao pleito da Postulante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

25. Por fim, merece relevo o contido na Representação inicial (fls. 90 e 96), no sentido de que, nas análises das “Contas Anuais de Governo”, citando como exemplo a de 2008, o TCDF vem expedindo recomendações, em especial para o GDF **REVISAR O MODELO INSTITUCIONAL DAS EMPRESAS**” públicas distritais da Administração indireta que menciona, incluindo-se a EMATER/DF, especificamente em razão do alto “grau de dependência” econômica, observados os recursos repassados pelo Tesouro.

26. Alega-se, ainda que “a transposição de regime” (de “celetista” para “estatutário”) seria salutar, devido ao PDV (Plano de Desligamento Voluntário) que é utilizado pelo GDF como “instrumento” de política aplicada, em vez de aproveitá-los como estatutários.

27. Sob esse aspecto, vislumbra-se que também não merece guarida a argumentação engendrada na inicial. A uma, pelo fato de que a “transmutação de regime” dos empregados não resultaria em eliminação e/ou decréscimo da aludida dependência em relação ao Tesouro. A duas, pela falta de amparo legal, em se tratando de “empresa pública”, criada por lei, e assim definida. A três, pelo fato de que resultaria em sérios entraves de ordem previdenciária, com ofensa aos princípios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas, com o agravante de se conceder aposentadoria/pensão estatutária a empregado celetista, consoante posicionamento Ministerial, externado em diversos feitos, quanto a tal improcedência, levando-se em conta a violação ao caráter contributivo e solidário do RGPS (art. 40, da CF).

28. Pelo exposto, opina este **Parquet** pelo acolhimento das sugestões ofertadas pela Unidade Técnica, no sentido de o e. Tribunal: tomar conhecimento da documentação acostada e, no mérito, **considerar improcedente a Representação** em apreço, autorizando o arquivamento do feito.

É o Parecer.

Brasília, 3 de dezembro de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador