

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.193 RONDÔNIA

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AUTOR(A/S)(ES) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
RÉU(É)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo estado de Rondônia em face da União na qual se postula que a Ré finalize os processos referentes à transposição de servidores, com base na Emenda Constitucional nº 60/2009, bem como seja condenada a ressarcir ao Autor todos os valores pagos indevidamente em virtude da demora na realização das transposições.

O Autor discorre, inicialmente, sobre o panorama histórico e legislativo que fundamentaria a sua pretensão.

Narra que a Lei Complementar nº 41/1981, que criou o estado de Rondônia, determinou que os servidores em exercício da Administração do Território seriam colocados à disposição da nova Administração estadual e estas despesas seriam custeadas pela União.

Aponta que, em 2002, foi editada a EC nº 38/2002, que adicionou o art. 89 ao ADCT, dispositivo que previa que os integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia, bem como os Policiais Militares admitidos por força de lei federal e custeados pela União, constituiriam quadro em extinção da administração federal.

Destaca que esta norma promoveu tratamento discriminatório em relação aos servidores civis, questão resolvida com o advento da EC 60/2009, que estendeu a possibilidade de reenquadramento aos servidores civis que ingressaram nos quadros do estado de Rondônia até 15.03.1987.

Indica que a EC 79/2014 estabeleceu prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado a partir de sua publicação, para que a União finalizasse os processos de transposição, sob pena de pagamento retroativo das diferenças remuneratórias.

Assinala que, embora tenham sido criados diversos diplomas normativos objetivando a regulamentação das referidas emendas constitucionais, muitas das transposições não foram efetivadas.

ACO 3193 / RO

Sustenta, desta forma, que *“as transposições vêm ocorrendo com atraso de anos, de forma intencional e injustificada”* (eDOC 1, p. 6), o que obriga o Autor a continuar arcando com uma folha de pagamento que deveria pertencer à União.

Aduz que a conduta da ré, ao não finalizar os processos de transposição, viola a garantia da razoável duração do processo, instituída no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal.

Enfatiza, por fim, o direito do estado de Rondônia ao ressarcimento dos valores pagos aos servidores que já deveriam ter sido transpostos aos quadros da administração federal.

No mérito, requer (eDOC 1, p. 16):

“c) (...) seja determinado à União a finalização de todos os processos referentes à transposição no prazo de 90 dias, contados da data da entrega do termo de opção ou do termo de pedido de transposição;

d) seja a presente ação considerada procedente, com julgamento antecipado do mérito, na forma do art. 355, I, do CPC, com a condenação do Réu à obrigação de devolver ao Estado de Rondônia todos os valores pagos por este aos servidores transpostos e que vierem a ser transpostos, desde a data do termo de opção ou do pedido de transposição protocolados por esses trabalhadores, até a data de inclusão desses em folha de pagamentos da União, tudo acrescido de juros de mora de 0,5% ao mês, a partir da citação, e correção monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), a partir do evento danoso, tudo diante do que foi decidido nas ADIs 4357 e 4425 do STF;

e) subsidiariamente, caso fique entendido que a obrigação pecuniária da União nasce somente após a conclusão do processo de transposição, seja ela condenada a reparar os valores pagos por Rondônia após o prazo de 90 dias do pedido de transposição ou do protocolo do termo de opção.”

Em 26.11.2018, por constatar a complexidade da lide, posterguei o

ACO 3193 / RO

exame do pedido liminar, determinando a citação da ré para que apresentasse contestação (eDOC 6).

A União contestou suscitando, preliminarmente, a prescrição dos débitos apontados na inicial, nos termos do art. 1º do Decreto-Lei nº 20.910/1932.

Argumentou que as emendas constitucionais que preveem a transposição dos servidores do estado de Rondônia para os quadros da administração federal são normas de eficácia limitada, necessitando, portanto, de regulamentação para que produzam efeitos.

Defendeu a impossibilidade de que as transposições sejam realizadas de forma automática, uma vez que é imprescindível que haja a expressa opção do servidor bem como a verificação dos requisitos previstos nas normas que regem a matéria para que os processos sejam concluídos.

Asseverou que EC nº 79/2014, em que pese a argumentação do Autor, impôs a União prazo para que regulamentasse as diretrizes referentes aos processos de transposição, conferindo ao optante o direito ao pagamento retroativo das diferenças remuneratórias caso a imposição não fosse cumprida, e não para que finalizasse os processos.

Neste sentido, esclarece que (eDOC 11, p. 6):

“a União regulamentou, no prazo constitucional, o referido dispositivo por meio da Medida Provisória nº 660/2014 e Decreto nº 8.365/2014. Ademais, tem-se que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 60, em 2009, a Administração Pública Federal já havia providenciado os atos necessários para regulamentação da matéria por meio da Medida Provisória nº 472/2009; Decreto nº 7.514/2011 e, posteriormente, Lei nº 12.800/2013.”

No que atine ao estágio dos processos administrativos em exame, indicou que as emendas constitucionais são regulamentadas atualmente pela Lei nº 13.681/2018.

Afirmou, também, que (eDOC 11, p. 8-11):

ACO 3193 / RO

“Foi instituída, por meio do Decreto nº 8.365/2014, a Comissão Especial dos ex-Territórios Federais de Rondônia, do Amapá e de Roraima (CEEXT), com as atribuições de promover a análise técnica dos requerimentos de opção e da documentação apresentada pelos servidores e manifestar-se, conclusivamente, sobre: a) a regularidade da inclusão do optante no quadro em extinção da União; e b) o enquadramento de que tratam os arts. 7º ; 8º e 10 do mencionado Decreto.

Outrossim, garantiu-se ao optante a interposição de recurso a ser julgado pela Câmara Recursal, nos termos do art. 18 do Decreto nº 8.365/2014, ou seja, veja que o enquadramento do servidor passa por um prévio processo administrativo, cuja manifestação da CEEXT é conclusiva sobre o enquadramento.

Dessa forma, somente com o término do processo é que o servidor optante será enquadrado nos quadros em extinção da União e fará jus ao recebimento da remuneração paga pela União. Frise-se que sem o prévio enquadramento, o qual somente poderá ser feito após análise da documentação apresentada pelo servidor, não haverá sequer parâmetro para a União realizar o pagamento da remuneração, pois não se sabe em qual cargo/função o servidor será enquadrado.

(...)

Trata-se, portanto, de um ato complexo formado pela manifestação de vontade da CEEXT e das Superintendências mencionadas, o qual somente se completa com a efetiva inclusão do servidor em quadro em extinção da União. Outrossim, a formação deste ato conta com a concordância expressa do servidor optante, pois é possível que, após o correto enquadramento nos quadros extinção da União, seja mais benéfico ao servidor permanecer nos quadros do Estado de Rondônia.”

Sendo assim, reiterou que a realização das transposições não ocorre de forma imediata, tendo em conta a necessidade de regulamentação das emendas para que produzam efeitos. Neste contexto, aduziu,

ACO 3193 / RO

considerando a complexidade dos processos administrativos, que inexistem qualquer mácula ao princípio da razoável duração do processo.

Ressaltou a existência de diferenciação entre os processos de transposição definidos pela EC nº 38/2002 e pela EC nº 60/2009, nos seguintes termos (eDOC 11, p. 14):

“Inicialmente, convém diferenciar as transposições embasadas na EC nº 38/02 das que foram realizadas com fulcro na EC nº 60/09, a fim de demonstrar que, diferentemente de como a questão foi posta na petição inicial, a União não estaria em mora desde o início da transposição com a EC nº 38/02. Isso porque esta Emenda Constitucional versou exclusivamente sobre integrantes da carreira policial militar do ex-Território Federal de Rondônia, ou seja, os servidores já pertenciam aos quadros da Administração Pública Federal.

Outrossim, o texto constitucional não determinou a manifestação de opção pelo servidor público, dispensando-se, portanto, a formalização de processos administrativos com a complexidade instrutória atual, mormente pelo fato de a União já possuir vasta informação sobre os servidores, seu ingresso e exercício das atividades, pois estes já integravam os seus quadros. De fato, a CEEXT não julgou casos oriundos da EC 38/02 inexistindo mora quanto a esta questão.

Esclarecido esse ponto, no ano de 2009, a EC nº 60 criou novas hipóteses de transposição, as quais envolvem o ingresso de servidores do próprio Estado de Rondônia para os quadros em extinção da União. Frise-se que essa situação é totalmente diversa da estabelecida pela EC nº 38/02, pois seria necessário verificar o regular ingresso dos servidores nos quadros do Estado, entre outras questões, sendo que a União não dispõe de qualquer informação sobre o vínculo formado entre o servidor e o ente estadual.”

Sustentou, por fim, o seguinte (eDOC 11, p. 16-19):

“Os dados acima demonstram que aproximadamente 60%

ACO 3193 / RO

(sessenta por cento) dos requerimentos formulados por servidores do Estado de Rondônia já foram analisados pela Comissão e, em sua grande maioria, indeferidos, o que reforça a impossibilidade de pagamento desde o momento de apresentação da opção, caso contrário esses servidores teriam auferido remuneração paga pela União indevidamente.

(...)

Assim, não se trata apenas de fazer um checklist, como exposto pelo Estado autor, nem se pode considerar como concluída a instrução processual no próprio ato de simplesmente protocolar o termo de opção.

Com efeito, o termo de opção dá apenas início ao processo administrativo e sua instrução perdura ao longo do processo, inclusive, por meio de diligências a serem realizadas pela CEEXT.

A importância e efetividade do trabalho fez com que esse feito concorresse ao prêmio Innovare, o que demonstra, por si só, o sucesso e o empenho da União, por meio da CEEXT, em resolver a situação da transposição dos servidores públicos a serem transpostos (disponível em <https://premioinnovare.com.br/praticas/5853>).

Nessa senda, a jurisprudência dessa Suprema Corte é no sentido de que a razoável duração do processo deve ser aferida à luz da complexidade da causa, da atuação das partes e do órgão julgador. Considerando esses requisitos listados para se aferir a razoabilidade no tempo para conclusão dos processos, percebe-se claramente que há uma justificativa para que parcela dos processos de transposição ainda não tenha estaje finalizada, em especial, a complexidade fática dos casos e necessidade diligências complementares.”

A liminar foi indeferida (eDOC 17).

Tendo em conta as manifestações favoráveis do Autor e da Ré, determinei, em 19.2.2019 (eDOC 25), o encaminhamento dos autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de solução amigável entre as partes, nos termos dos arts. 3º

ACO 3193 / RO

e 174 do Código de Processo Civil.

No entanto, posteriormente, a União pleiteou o prosseguimento do feito, considerando que foi realizada consulta prévia ao órgão competente, “a fim de verificar a existência de viabilidade e de interesse na conciliação quanto ao objeto dos autos” e que “em resposta, o Ministério da Economia comunicou à CCAF ser inviável a realização de acordo, motivo pelo qual foi inadmitida a instauração do procedimento conciliatório (documentação anexa)” (eDOC 28, p. 1).

O Ministério Público Federal, em parecer, opinou pelo reconhecimento da competência do STF para o julgamento da ação e pela procedência parcial dos pedidos.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, reitero que a mera presença de entes federativos em polos opostos da lide não é capaz, por si só, de atrair a competência originária do STF prevista no art. 102, I, *f*, da Constituição Federal.

Com efeito, esta Corte possui jurisprudência sedimentada no sentido de que as hipóteses aptas a configurarem o conflito ao qual se refere o mencionado dispositivo constitucional são aquelas em que se evidencia litígio com potencialidade suficiente a abalar a higidez do pacto federativo.

Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes: ACO 1048 QO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 31.10.2007, ACO 1427 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, Dje 15.04.2015; ACO 2116 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, Dje 06.04.2015; ACO 1350 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Dje 17.11.2015; ACO 2445, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 13.06.2014; ACO 2227, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje 30.05.2014.

Desta forma, verifico, *prima facie*, a existência de conflito federativo apto a atrair a competência do STF, tendo em conta que, no presente caso, discute-se a possibilidade de transposição de servidores do estado de Rondônia para os quadros da administração federal, determinação prevista em diversas emendas constitucionais e que representa substancial impacto econômico aos cofres do estado e da União, o que

ACO 3193 / RO

demonstra a relevância política e econômica da questão.

Afirmada a competência desta Corte para o julgamento da presente demanda, passo ao exame do mérito.

Cinge-se a controvérsia ao direito do Estado de Rondônia de que a União seja condenada a finalizar os processos de transposição, prevista na EC nº 60/2009, à luz do princípio da razoável duração do processo, assim como eventual ressarcimento pela morosidade apontada pelo Autor.

A Emenda Constitucional nº 60/2009 assim alterou o art. 89 do ADCT:

“Art. 1º O art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação, vedado o pagamento, a qualquer título, em virtude de tal alteração, de ressarcimentos ou indenizações, de qualquer espécie, referentes a períodos anteriores à data de publicação desta Emenda Constitucional:

"Art. 89 Os integrantes da carreira policial militar e os servidores municipais do ex-Território Federal de Rondônia que, comprovadamente, se encontravam no exercício regular de suas funções prestando serviço àquele ex-Território na data em que foi transformado em Estado, bem como os servidores e os policiais militares alcançados pelo disposto no art. 36 da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, e aqueles admitidos regularmente nos quadros do Estado de Rondônia até a data de posse do primeiro Governador eleito, em 15 de março de 1987, constituirão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e as vantagens a eles inerentes, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

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

ACO 3193 / RO

compatíveis com o grau hierárquico.

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

Com efeito, é certo que da leitura do dispositivo colacionado, que a transposição dos servidores não ocorre automaticamente, sendo necessário: (i) que o interessado manifeste a sua opção e (ii) que sejam avaliados os requisitos essenciais, quais sejam, o exercício regular das funções prestando serviço ao ex-Território na data da transformação em Estado ou a admissão regular nos quadros do estado de Rondônia até 15.03.1987.

Da mesma forma, como informado pela União, a análise dos pedidos não consiste em uma decisão unilateral da administração federal, mas trata-se de processo administrativo complexo (triagem, câmara de julgamento, enquadramento, notificação, câmara recursal etc) em que são garantidos aos interessados o contraditório e a ampla defesa.

Registre-se que, conforme dados da Comissão dos Ex-Territórios (CEEXT), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável por avaliar os requerimentos de transposição, foram recebidos até agora 33.230 processos, dos quais 7.316 foram deferidos e 12.141 indeferidos (eDOC 11, p. 16), números que salientam o dispêndio de esforços da União para cumprir as determinações constitucionais que lhe competem, bem como o elevado grau de complexidade dos procedimentos necessários à realização deste objetivo.

Apesar de a União alegar que há enorme complexidade para realizar o processo transposição, não há razões para tamanha mora. Afinal, já se passaram mais de 13 anos desde a vigência da Emenda Constitucional nº 60/2009 e mais de 8 anos desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 79/2014. Nesse sentido, enfatizou o Ministério Público Federal ao emitir parecer nestes autos (eDOC 36, p. 12, grifo nosso):

ACO 3193 / RO

“não obstante a necessidade de instrução processual para a análise criteriosa da situação de cada servidor optante, o que demanda um tempo maior para o exame de cada pedido, é **desarrazoado o decurso de 13 anos desde a EC 60/2009 e 8 anos desde a EC 79/2014 para a conclusão desse processamento, fazendo-se necessária tutela judicial que efetivamente se assegure o cumprimento do comando constitucional**”.

Por oportuno, destaco ainda os seguintes trechos da referida manifestação (eDOC 36, p. 10, grifo nosso):

“O Estado pretende que a União seja compelida a concluir, em 90 dias, todos os processos de transposição fundamentados na EC 60/2009, e a pagar ao ente estadual, retroativamente, as diferenças remuneratórias devidas desde a data do termo de opção até a inclusão do servidor interessado na folha de pagamentos da União, nos termos do art. 4º da EC 74/2014. Para tanto, alega que a **União tem agido com injustificada morosidade nos processos de reenquadramento e isso tem causado prejuízos aos cofres públicos estaduais**.

(...)

O comportamento da União, no que posterga o cumprimento da transposição dos servidores alcançados pela EC 60/2009, **subtrai dos servidores legítimos direitos e garantias fundamentais**, o que corrobora com a necessidade de imposição de prazo razoável para que o ente federal conclua todos os pedidos de reenquadramento a ele submetidos”.

Além de reconhecer o excessivo prazo na finalização das referidas transposições, compreendo não ser incumbência do estado de Rondônia custear os valores pagos aos servidores transpostos e aos que optarem pela transposição. Nesse sentido, a União deve efetuar o pagamento ao estado de Rondônia referente a esses gastos.

Ante o exposto, **julgo procedente** a presente ação, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF, para que a União conclua todos os pedidos de

ACO 3193 / RO

reenquadramento a ela submetidos, e efetue o pagamento ao estado de Rondônia de “*todos os valores pagos por este aos servidores transpostos e que vierem a ser transpostos, desde a data do termo de opção ou do pedido de transposição protocolados por esses trabalhadores, até a data de inclusão desses em folha de pagamentos da União*”, acrescido de juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, a partir da citação, **devendo ser observada a prescrição, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32**, em relação às prestações vencidas antes do quinquênio que antecedeu à propositura da ação, por se tratar, no caso, de relação jurídica de trato sucessivo. Não há incidência de correção monetária.

Condeno a Ré em honorários advocatícios que fixo em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), nos termos do art. 85, § 3º, inciso I, do CPC.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 10 de março de 2023.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente