



Governo do Distrito Federal
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do
Distrito Federal
Presidência
Assessoria Jurídica

Manifestação - EMATER-DF/PRESI/ASJUR

PROCESSO Nº: 00001-00010675/2025-03

INTERESSADA: Associação dos Servidores da Emater-DF

ASSUNTO: Proposta de Projeto de Lei

Senhor Chefe,

Apresenta-se, em atendimento ao Despacho Id. 167411143, manifestação a respeito do Ofício nº 89/2025-GP (Id. 166587817), do Ofício nº 6/2025-ASSER-DF (Id. 166587818) e da proposta de Projeto de Lei (PL) Id. 166587819, que tratam da transmutação do regime celetista dos empregados desta estatal para o regime estatutário, previsto na [Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011](#).

1 – DO RELATÓRIO

Os autos deste processo foram inaugurados com o Ofício nº 89/2025-GP, em que o Excelentíssimo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) submeteu à Casa Civil do Distrito Federal, para análise, o Ofício 6/2025-ASSER-DF e a proposta de PL apresentados pela Associação dos Servidores da Emater-DF (Asser-DF). A Associação pleiteou o apoio daquela Autoridade Parlamentar perante o Excelentíssimo Governador do Distrito Federal, a fim de ser transmutado o regime celetista dos empregados para o estatutário, disposto na Lei Complementar nº 840, de 2011.

A Casa Civil, por seu turno, recomendou (Ids. 166627015 e 166682276) que esta estatal e a Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Seagri) apresentassem suas considerações sobre aquela demanda, com o fito de ser vislumbrada eventual viabilidade da proposta.

Este é o relatório do essencial.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

Registra-se, de antemão, que a manifestação desta Assessoria, ante o disposto no art. 3º, II, da [Lei nº 5.369, de 9 de julho de 2014](#), e no art. 12 do Regimento Interno, limita-se aos aspectos exclusivamente jurídicos que circundam o pedido da Asser-DF. Isto é, não adentra nas questões de natureza eminentemente técnica ou administrativa, tampouco se imiscui na análise de conveniência e oportunidade dos atos praticados por esta estatal.

Realça-se, ainda, que eventual ausência de posicionamento sobre algum tema não corresponde necessariamente à chancela a qualquer postura adotada no desenrolar deste procedimento.

Posto isso, inicia-se a análise jurídica propriamente dita.

Preliminarmente, é sobremodo relevante consignar que esta Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF) é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, prestadora de serviços públicos, integrante da administração indireta do Distrito Federal, conforme [Lei Federal nº 6.500, de 7 de dezembro de 1977](#), e [Decreto Distrital nº 4.140, de 7 de abril de 1978](#):

Lei Federal nº 6.500, de 1977:

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:

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.

Decreto Distrital nº 4.140, de 1978:

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

A Emater-DF, consoante art. 2º da Lei Federal nº 6.500, de 1977, foi criada para prestação de serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que segundo disposto na [Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010](#), consubstancia-se em:

Art. 2º [...]

I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;

É salutar anotar que esse serviço de Ater prestado pela Emater-DF está erigido na [Constituição Federal, de 1988](#), e na [Lei Orgânica do Distrito Federal \(LODF\)](#), incluindo-se nas políticas agrícolas nacionais e distritais, conforme expressamente estatuído no art. 187, IV, da Carta da República, e no art. 192 e 344, XII, da LODF:

Constituição Federal de 1988:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

[...]

IV - a assistência técnica e extensão rural;

LODF:

Art. 192. Os recursos da política agrícola regional, inclusive os do crédito rural, serviços, subsídios, apoio e **assistência do Poder Público**, serão destinados prioritariamente a micro, pequenos e médios produtores rurais e suas organizações associativas ou cooperativas, bem como para o abastecimento de produtos alimentares indispensáveis ao consumo do Distrito Federal.

[...]

Art. 344. **Compete ao Governo do Distrito Federal implementar a política de desenvolvimento rural**, asseguradas as seguintes medidas: [\(Artigo regulamentado\(a\) pelo\(a\) Lei 1260 de 13/11/1996\)](#)

[...]

XII - orientação, assistência técnica e extensão rural para o aumento da produção e da produtividade, pela difusão de:

- a) tecnologia agrícola e de regeneração e conservação do solo;
- b) noções de administração e organização rural;
- c) medidas econômicas, sociais e políticas para a agricultura;
- d) informações sobre o uso racional dos recursos naturais;
- e) medidas de proteção ao meio ambiente; (grifos postos)

Diante do acima reproduzido, tem-se traçada a localização e a importância da Emater-DF no ordenamento jurídico pátrio como pessoa jurídica de direito privado e como um dos principais veículos de prestação dos serviços de Ater, ou seja, como a principal entidade destinada a executar as políticas públicas agrícolas e de desenvolvimento rural deste ente federativo.

Superada essa caracterização da Emater-DF, faz-se imperioso destacar que, por força constitucional, o seu quadro de pessoal está subordinado ao regime jurídico próprio das empresas privadas, isto é, à [CLT](#), haja vista o preceituado no art. 173, §1º, II, da Constituição Federal, de 1988:

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.

§ 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

[...]

II - **a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, **trabalhistas** e tributários; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (grifos postos)

O sobredito dispositivo constitucional deu origem à [Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Segundo definido nessa Lei (art. 3º) a empresa pública é *"a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios."*

Ante esse cenário, a Emater-DF, como empresa pública integrante da Administração indireta do Distrito Federal, aprovou seu Estatuto Social (Id. 168474142) à luz dos comandos

constitucionais e legais, tendo definido em seu art. 57 a submissão do quadro de pessoal ao regime jurídico da CLT:

Art. 57. O regime jurídico do pessoal da EMATER-DF é o da Consolidação das Leis do Trabalho e legislação complementar.

Assim, indene de dúvidas de que não há autorização constitucional, legal e estatutária para transmutar o regime jurídico celetista dos empregados desta empresa pública.

Partindo-se dessa premissa, **tem-se que o pedido da Asser-DF**, atinente à transformação do regime celetista dos empregados desta entidade para o regime jurídico da Lei nº 840, de 2011, **afronta o art. 173, §1º, II, da Carta Magna e as demais normas com ela concernentes.**

A argumentação trazida pela Asser-DF para justificar sua proposição se ancora, em síntese, no fato de que a transmutação viabilizaria o acesso dos obreiros ao plano de saúde gerenciado pelo Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Distrito Federal (Inas) e, também, possibilitaria o recebimento por aqueles trabalhadores da gratificação de titulação e do adicional de qualificação.

Depreende-se da motivação apresentada pela Asser-DF, que o que se pretende é obter benesses para os obreiros. Dessa forma, afigura-se que esse pleito deve ser apresentado e discutido no âmbito do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT), instrumento legal e apropriado para tratar desse tipo de demanda, conforme estabelecido no art. 611-A da CLT:

Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

II - banco de horas anual; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

IV - adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a [Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

V - plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

VI - regulamento empresarial; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

VII - representante dos trabalhadores no local de trabalho; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

VIII - teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

IX - remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

X - modalidade de registro de jornada de trabalho; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

XI - troca do dia de feriado; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

XII - enquadramento do grau de insalubridade; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

XII - enquadramento do grau de insalubridade; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

XIV - prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

XV - participação nos lucros ou resultados da empresa. [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

§ 1º No exame da convenção coletiva ou do acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho observará o disposto no [§ 3º do art. 8º desta Consolidação](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

§ 2º A inexistência de expressa indicação de contrapartidas recíprocas em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho não ensejará sua nulidade por não caracterizar um vício do negócio jurídico. [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

§ 3º Se for pactuada cláusula que reduza o salário ou a jornada, a convenção coletiva ou o acordo coletivo de trabalho deverão prever a proteção dos empregados contra dispensa imotivada durante o prazo de vigência do instrumento coletivo. [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

§ 4º Na hipótese de procedência de ação anulatória de cláusula de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, quando houver a cláusula compensatória, esta deverá ser igualmente anulada, sem repetição do indébito. [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

§ 5º Os sindicatos subscritores de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho deverão participar, como litisconsortes necessários, em ação individual ou coletiva, que tenha como objeto a anulação de cláusulas desses instrumentos. [\(Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017\)](#).

Informa-se, por pertinente, que a Emater-DF, conforme negociado em ACT (Id. 168487828), concede mensalmente aos empregados uma verba denominada abono saúde, que a desobriga de outras despesas dessa natureza. Por esse motivo, a empresa ainda não pode celebrar convênio com o Inas ao visto de viabilizar o plano de saúde requerido pela Asser-DF:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO ABONO SAÚDE

A EMATER-DF concederá a seus empregados do quadro permanente, aos legalmente cedidos de outros órgãos e entidades e aos ocupantes de emprego em comissão, mensalmente, um ABONO SAÚDE no valor de R\$ 1001,62 (Hum mil e um reais e sessenta e dois centavos), **desobrigando-se a empresa de outras despesas dessa natureza.**

Parágrafo único - As partes, de comum acordo, poderão rediscutir a viabilidade de readequação do benefício abono saúde durante a vigência deste ACT. (grifos postos)

O Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal (Sindser), representante dos empregados, ajuizou a ação 0000704-83.2022.5.10.0019, a fim de ser declarada a natureza salarial do abono saúde e, também, com a finalidade de incorporá-lo ao contrato de trabalho dos trabalhadores. Essa contenda ainda não transitou em julgado e, atualmente, tramita no Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Recentemente, em 4 de abril de 2025, o Sindser apresentou proposta de alteração do ACT, no que toca à cláusula referente ao abono saúde, com o fito de prosseguir com as tratativas relacionadas

à finalização da mencionada ação judicial e com o objetivo de disponibilizar aos empregados o plano de saúde administrado pelo Inas. Essa proposta encontra-se em análise no âmbito da empresa e, em seguida, será submetida à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal (Seec-DF) para apreciação.

Dessa forma, esclarece-se que a Emater-DF, em razão do disposto no ACT e em virtude da ação 0000704-83.2022.5.10.0019, ainda não pode celebrar, com amparo no art. 6º, V, da [Lei nº 3.831, de 14 de março de 2006](#), convênio com o Inas.

Feitas essas breves considerações acerca da impossibilidade de ser firmado, neste momento, ajuste com o Inas, reforça-se o delineado pela Seagri-DF no Despacho Id. 168313647, no que concerne à apreciação do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), nos autos do processo nº 13.933/2019-e, da matéria ora ventilada pela Asser-DF. De acordo com o alinhavado pela Seagri, o TCDF já se posicionou contrário à alteração do regime jurídico dos empregados desta empresa. Veja-se excertos do Despacho daquela Secretaria:

3. Após breve pesquisa, verifica-se que a matéria em questão já foi objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, no âmbito do Processo nº 13.933/2019, inclusive com o pronunciamento desta Pasta, exarado no Processo SEI 00002-00004699/2019-49, nos seguintes termos:

"A Constituição Federal prevê que o regime jurídico de pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista é o mesmo aplicável às empresas privadas, nos termos do art. 173, § 1º, inciso II:

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.

§ 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;

O regime de pessoal aplicável às empresas privadas, e também às empresas públicas e sociedades de economia mista, é o regime previsto no Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e no art. 7º da Constituição Federal, que elenca os direitos e garantias mínimos dos trabalhadores urbanos e rurais.

Em consonância com a Constituição Federal, o Estatuto da EMATER-DF prevê que o regime de trabalho do seu pessoal é o celetista:

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

O art. 39, caput, da Constituição Federal, em seu texto original restabelecido pela medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF, assim dispõe:

Seção II

DOS SERVIDORES PÚBLICOS

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.

O referido artigo instituiu o denominado Regime Jurídico Único para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional.

De plano, verifica-se que o Regime Jurídico Único previsto no art. 39 da Constituição Federal não se estendeu aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, pois essas entidades não integram a administração direta, autárquica e fundacional.

Ante o exposto, verifica-se que o regime celetista de pessoal da EMATER-DF é plenamente compatível com a Constituição Federal, porque os empregados públicos de empresas públicas e sociedades de economia mista não foram alcançados pelas disposições do art. 39 e do art. 24 do ADCT, muito menos do art. 243 da Lei nº 8.112/90".

4. Observa-se que as alegações lançadas pela SEAGRI/DF já caminhavam sob o ponto de vista da estrita legalidade, adotando-se como fundamento os preceitos da Carta Magna e demais normas infralegais, todas convergindo no mesmo sentido.

5. Sem desconsiderar a tese apresentada por meio do Ofício SEI-GDF nº 1177/2019 - SEAGRI/GAB (25652267), o Relator do processo à época, Conselheiro Paulo Tadeu, ratificou o entendimento alhures ao concluir que:

"A pretensão do representante encontra óbice na própria lei autorizativa de criação da entidade. Veja-se que, por razões de conveniência e eficiência administrativa, quis o Poder Público conferir à EMATER/DF a natureza jurídica de empresa pública, conforme se observa do art. 1º da Lei n.º 6.500/77. (...)
(...)

A concepção da aludida entidade como empresa pública, cujo regime jurídico é predominantemente de direito privado, inclusive de pessoal, traduz uma opção política e administrativa da época de sua criação pelo governo.
(...)

Em consequência disso, não vislumbro nenhuma irregularidade a ser saneada por decisão desta Corte, falecendo de amparo legal o pedido de alteração a fórceps do regime jurídico dos empregados da EMATER/DF, uma vez que a tal entidade não poderia ser aplicada a norma contida no art. 243 da Lei n.º 8.112/90.

Pelo exposto, acompanhando a conclusão das manifestações constantes dos autos, Voto por que o Plenário:

I – tome 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 – considere improcedente a Representação em exame, de autoria da Federação Nacional dos Servidores e empregados públicos estaduais e do Distrito Federal - FENASEPE; e-DOC 5C6E1236 Proc 13933/2019-e

III – dê conhecimento desta decisão à FENASEPE, por meio dos patronos constituídos;

IV - autorize o arquivamento deste processo". (grifou-se)

6. Vale informar que o Tribunal de Contas, na ocasião, acolheu os argumentos do relator e, de forma unânime, julgou improcedente os pedidos da Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal - FENASEPE, determinando o arquivamento dos autos (Decisão nº 190/2020 - TCDF).

Pelo exposto, tem-se que a proposta de PL Id. 166587819 apresentada pela Asser-DF (Id. 166587818) esbarra em obstáculo constitucional (art. 173, §1º, II), devendo, em razão disso, ser rechaçada e, por conseguinte, arquivada. Em face dessa conclusão, resta, indubitavelmente, prejudicada a análise decorrente do [Decreto nº 43.130, de 23 de março de 2022](#).

Noutro giro, como asseverado em linhas anteriores, salienta-se que o almejado pela Asser-DF pode ser discutido durante as negociações coletivas da categoria, caso o Sindser entenda pertinente, pois é ele a entidade legitimada para celebrar as normas coletivas de trabalho, conforme art. 611 da CLT.

3 - DA CONCLUSÃO

Ante o delineado, conclui-se que a proposta de PL Id. 166587819 apresentada pela Asser-DF (Id. 166587818) afronta preceito constitucional (art. 173, §1º, II), devendo, por isso, ser indeferida e, por conseguinte, arquivada.

Salienta-se, por oportuno, que os benefícios almejados pela Asser-DF e que foram os motivadores da predita proposta (Id. 166587819) podem ser discutidos durante as negociações coletivas, caso o Sindser repute importante, pois ele é a entidade legitimada para firmar ACT (art. 611 da CLT).

Esta é a manifestação, que se submete à apreciação e à deliberação dessa Chefia.

Andriela Lemos Gonçalves

Assessora Jurídica - OAB/DF 67.444



Documento assinado eletronicamente por **ANDRIELA LEMOS GONÇALVES - Matr.0001209-2, Assessor(a) Jurídico(a)**, em 15/04/2025, às 14:58, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **168116034** código CRC= **AAE3BAD2**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Parque Estação Biológica, Ed. Sede EMATER-DF - Bairro Asa Norte - CEP 70770-915 - DF

Telefone(s): (61) 3311-9311

Sítio - www.emater.df.gov.br