



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8.º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

contra a **Lei distrital 5.658**, de 5 de maio 2016, frente aos artigos 1º, *caput*, 19, *caput* e inciso II, 71, § 1º, incisos II e IV, 72, inciso II, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da lei impugnada

A ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material da Lei distrital 5.658/16, publicada no DODF de 25.5.2016, frente aos artigos 1º, *caput*, 19, *caput* e inciso II, 53, 71, § 1º, incisos II e IV, 72, inciso II, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica distrital.

Convém registrar, inicialmente, a redação da norma impugnada (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.658, DE 5 DE MAIO DE 2016
(Autoria do Projeto: Defensoria Pública do Distrito Federal)

Estrutura o Quadro de Pessoal próprio da Defensoria Pública do Distrito Federal.

A PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto **vetado pelo Governador do Distrito Federal** e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Art. 1º Nos termos dos arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012, e dos arts. 97-A, VI, e 109 da Lei Complementar federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994, **esta Lei cria e organiza, a partir de desmembramento do Quadro de Pessoal do Distrito Federal**, o Quadro de Pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal.

Art. 2º A Defensoria Pública do Distrito Federal conta com Quadro de Pessoal próprio, composto:

I - pelas carreiras e cargos públicos efetivos de apoio jurídico e de apoio especializado, em quadro próprio; e **de atividade administrativa de assistência jurídica**, de cargo específico, em quadro especial da Defensoria Pública do Distrito Federal;

II - pelos cargos em comissão e pelas funções de confiança destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento da Defensoria Pública do Distrito Federal;

III - pelos empregados públicos que ficam organizados em cargos isolados em quadro em extinção.

§ 1º Os cargos públicos e as funções de confiança referidos neste artigo são de lotação e exercício exclusivo na Defensoria Pública do Distrito Federal.

§ 2º Observadas, no que couber, as disposições da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, compete à Defensoria Pública do Distrito Federal deliberar, com exclusividade e por seu Defensor Público-Geral, pela cessão dos servidores públicos que compõem seu próprio Quadro de Pessoal a outros órgãos ou entidades e para o



exercício de cargo em comissão.

Art. 3º **A carreira de apoio à assistência judiciária** de que trata a Lei nº 4.516, de 25 de outubro de 2010, cuja estrutura é alterada de acordo com esta Lei, fica reorganizada nas **carreiras de apoio jurídico e apoio especializado, em quadro próprio, e de apoio administrativo, de cargo específico; e em cargos isolados de atividade de assistência jurídica**, em quadro em extinção, da Defensoria Pública do Distrito Federal.

CAPÍTULO II

Art. 4º **A atividade administrativa de assistência jurídica**, de cargo específico em quadro especial, **compreende os serviços de gestão de pessoas, material e patrimônio, de licitação e contratação, de finanças públicas, de suprimentos, de secretariado, documentação e comunicação administrativa, de segurança, de transporte, além de outras atividades complementares de apoio administrativo e de apoio especializado**.

Art. 5º **Os integrantes dos cargos públicos efetivos em efetivo exercício na Defensoria Pública do Distrito Federal**, reservado seu regime jurídico, inclusive atribuições e remuneração, **passam a formar a carreira de atividade administrativa de assistência jurídica, em quadro especial**.

Art. 6º **Os cargos públicos efetivos integrantes da estrutura administrativa do Quadro de Pessoal do Distrito Federal cujas atribuições guardem convergência de atividades com a estrutura administrativa da Defensoria Pública do Distrito Federal descritas no art. 4º ficam aproveitados conforme art. 5º, sendo que os ocupantes de empregos públicos mediante direito de opção ficam lotados no quadro em extinção na Defensoria Pública** sem redução de direitos e vantagens.

CAPÍTULO III

DAS CARREIRAS E DOS CARGOS PÚBLICOS EFETIVOS ISOLADOS DE APOIO JURÍDICO E DE APOIO ESPECIALIZADO

Seção I

Da Carreira de Apoio Jurídico e de Apoio Especializado

Art. 7º Os arts. 1º, 2º e 3º da Lei 4.516, de 25 de outubro de 2010 (Ementa), passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º Fica criada a carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica da Defensoria Pública do Distrito Federal, no Quadro de Pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal.

Art. 2º A carreira de apoio jurídico e de apoio especializado é constituída dos seguintes cargos de provimento efetivo:

- I - analista de apoio jurídico - nível superior;
- II - analista de apoio especializado - nível superior;
- III - técnico de apoio especializado - nível médio.

Parágrafo único. O quantitativo de cargos e a estrutura remuneratória da carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica da Defensoria Pública do Distrito Federal são definidos no Anexo I, conforme os padrões descritos no Anexo II



desta Lei.

Art. 3º Os cargos de provimento efetivo da carreira tratada nesta Lei são estruturados em classes e padrões, na forma do Anexo II, de acordo com as seguintes áreas de atuação:

I - apoio jurídico, que compreende os serviços realizados privativamente por bacharéis em Direito, abrangendo análise e pesquisa da legislação, doutrina e jurisprudência nos vários ramos do Direito, assessoramento aos defensores públicos, incluindo a realização de diligências extrajudiciais de investigação de fatos e de localização de pessoas e coisas, e execução de atividades da mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade vinculada ao cargo;

II - apoio especializado, que compreende os serviços para cuja execução se exige dos titulares o devido registro no órgão fiscalizador da profissão ou o domínio de habilidades específicas a critério da administração, e a execução de atividades da mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade vinculada ao cargo.

§ 1º As áreas de que trata este artigo podem ser classificadas em especialidades, quando é necessária formação especializada, por exigência legal, ou habilidades específicas para o exercício das atribuições do cargo, e são estabelecidas por ato do Defensor Público-Geral.

§ 2º O apoio especializado à atividade de assistência jurídica compreende os serviços de psicologia, assistência social, engenharia, contabilidade, tecnologia de informação, telecomunicação, medicina, enfermagem e outros que, complementares à atividade de assistência jurídica, são necessários à prestação do atendimento interdisciplinar prescrito pelo art. 4º, IV, da Lei Complementar federal nº 80, de 12 de janeiro de 1994.

§ 3º O apoio especializado à atividade de assistência jurídica também compreende as atividades inerentes à Escola de Assistência Jurídica - Easjur da Defensoria Pública do Distrito Federal, incluindo docência e atividades pedagógicas de administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional.

§ 4º O cargo de analista de apoio especializado é privativo de graduados por instituição de educação superior e com formação que os habilite a exercer as atribuições do cargo segundo a especialidade que lhe for atribuída pelo edital de abertura do concurso público para seu provimento.

§ 5º O cargo de técnico de apoio especializado é privativo de profissionais técnicos de nível médio habilitados por instituição de educação profissional técnica de ensino médio e com formação que os habilite a exercer as atribuições do cargo segundo a especialidade que lhe for atribuída pelo edital de abertura do concurso público para seu provimento.

§ 6º Os integrantes da carreira de apoio jurídico e de apoio especializado ficam submetidos ao Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis instituído pela Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011.

Seção II



Das Disposições Comuns e dos Cargos Públicos Efetivos Isolados

Art. 8º O ingresso na carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica faz-se na terceira classe mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se, para tanto, formação de nível superior ou de nível médio necessária ao exercício das funções do cargo ou nível, conforme estabelecido nesta Lei, observada a especialidade fixada no edital do certame.

Parágrafo único. A carreira de atividade administrativa de assistência jurídica, em quadro especial, de cargo específico com a nomenclatura de gestor de gestão administrativa, fica organizada em níveis e classes, com início em nível fundamental e com final em nível superior, conforme tabela de remuneração constante do Anexo III.

Art. 9º O desenvolvimento na carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica dá-se mediante promoção da terceira para a segunda classe, desta para a primeira classe e, por fim, para a classe especial, assim como, em cada classe, mediante progressão entre os padrões remuneratórios.

§ 1º A promoção faz-se, alternadamente, por antiguidade a cada 5 anos e por merecimento a cada período de 10 anos no máximo.

§ 2º O merecimento é aferido por critérios objetivos de desempenho no exercício do cargo, assim como pela participação em cursos oficiais de formação, atualização ou aperfeiçoamento.

§ 3º A progressão se dá a cada ano de efetivo exercício no cargo.

§ 4º O servidor público não faz jus a promoção antes de 3 anos de efetivo exercício no cargo e enquanto não é aprovado em estágio probatório.

Art. 10. A jornada de trabalho dos cargos públicos efetivos da carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica é de 35 horas semanais e de 7 horas diárias ininterruptas.

§ 1º Aos integrantes da carreira de apoio jurídico e de apoio especializado é vedada a ampliação de carga horária, à exceção do servidor em exercício de cargo de natureza especial e cargo em comissão, que, por sua natureza, tem jornada estabelecida em 40 horas semanais.

§ 2º Cessando o exercício dos cargos mencionados no § 1º, o servidor tem sua jornada de trabalho reestabelecida, mediante opção que deve ocorrer com prazo de 90 dias corridos.

Art. 11. **Os cargos públicos efetivos integrantes de outras carreiras do Quadro de Pessoal do Distrito Federal** cujas atribuições compreendam as atividades descritas no art. 7º desta Lei e **que se encontrem lotados na Defensoria Pública do Distrito Federal, ou cujos ocupantes se encontrem a ela cedidos, ficam excluídos da carreira que integram** e, como cargos isolados, **passam**, preservado seu regime jurídico, inclusive denominação, atribuições e remuneração, **a integrar o Quadro de Pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal.**

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 12. As disposições dos arts. 5º, 6º e 11 não se aplicam aos cargos



públicos efetivos **cujos ocupantes optem**, de modo irretroatável e até 2 meses após a publicação desta Lei, **pelo regime jurídico atual de seus cargos**.

§ 1º Os servidores públicos que optarem conforme os termos do caput, se em exercício na Defensoria Pública do Distrito Federal a título de cessão, permanecerão assim cedidos nos termos do ato cedente e da legislação aplicável à espécie.

§ 2º **Os gestores, analistas e técnicos de políticas públicas e gestão governamental que optarem conforme os termos do caput permanecerão em exercício na Defensoria Pública a título de cessão**, que vigorará por 1 ano a contar da publicação desta Lei, salvo se renovada pela autoridade competente do Poder Executivo, nos termos da legislação aplicável à espécie.

§ 3º **Os servidores e os empregados públicos da administração direta e indireta do Distrito Federal que estejam cedidos ou redistribuídos à Defensoria Pública**, em efetivo exercício mediante regime de opção, conforme Anexo IV, **passam a integrar o quadro especial ou o quadro em extinção**, ficando mantidos os direitos e as vantagens.

Art. 13. A Defensoria Pública do Distrito Federal, por seu Defensor Público-Geral, até 6 meses após a publicação desta Lei, deve, após ouvidos os servidores públicos interessados, declarar, de modo fundamentado, quais são os cargos públicos efetivos e seus ocupantes que, nos termos dos arts. 5º, 6º, 11 e 12 desta Lei, integram seu Quadro de Pessoal próprio.

Parágrafo único. Os cargos públicos efetivos e seus ocupantes não alcançados pelo caput permanecem lotados no quadro especial, ficando mantidos os seus direitos e vantagens.

Art. 14. Ficam alterados, sem aumento de despesa, os Anexos I e II da Lei nº 4.516, de 2010, que dispõem, respectivamente, sobre o quantitativo de cargos e a estrutura remuneratória da carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica da Defensoria Pública do Distrito Federal, na forma dos Anexos I e II desta Lei.

§ 1º As menções feitas na Lei nº 4.516, de 2010, à Carreira de Apoio à Assistência Judiciária reputam-se feitas à carreira de apoio jurídico e de apoio especializado à atividade de assistência jurídica da Defensoria pública do Distrito Federal.

§ 2º Ficam recepcionados os anexos da Lei nº 5.190, de 25 de setembro de 2013, que dispõe sobre a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal e dá outras providências, mantendo as mesmas tabelas de vencimento que permanecem aplicadas aos cargos de apoio especializado à atividade de assistência jurídica da Defensoria Pública do Distrito Federal e reorganizados em modelo de cargo único com níveis e classes, sem aumento de despesa.

§ 3º As alterações introduzidas por esta Lei não acarretam perda de direitos para fins de aposentaria.

Art. 15. Os candidatos já aprovados em concurso público anteriormente realizado para o cargo de Analista de Apoio à Assistência Judiciária - Área Judiciária, criado pela Lei nº 4.516, de 2010, têm todos os seus direitos resguardados, sendo que a investidura se dá no cargo de Analista de Apoio Jurídico à Atividade de Assistência Jurídica, Padrão I da Terceira Classe.



Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os arts. 5º, 6º, 7º, 9º e 10 da Lei nº 4.516, de 2010.

Art. 17. As disposições desta Lei são interpretadas de modo a que sua mera entrada em vigor não gere aumento de despesa pública em relação àquela que decorria da legislação que lhe é anterior.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II. Da inconstitucionalidade formal da lei

É patente a inconstitucionalidade formal da Lei distrital 5.658/2016, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa da Defensoria Pública do Distrito Federal, “**cria e organiza, a partir de desmembramento do Quadro de Pessoal do Distrito Federal,** o Quadro de Pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal” (art. 1º, grifos acrescentados).

Isto porque, **à revelia do próprio Chefe do Poder Executivo** do Distrito Federal, que inclusive **vetou integralmente** o projeto de lei em função de sua manifesta inconstitucionalidade (doc. 2), a lei impugnada cria o quadro próprio de pessoal da Defensoria Pública local mediante **indevida transposição funcional de centenas de servidores e empregados de diversas carreiras da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, sem a prévia aprovação em concurso público.**

Com efeito, ao determinar ingerência indevida em assunto da competência **privativa** do Chefe do Poder Executivo local, **todos** os dispositivos da lei impugnada, porque **interdependentes**, merecem ser declarados formalmente inconstitucionais, uma vez que fazem tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca do processo de iniciativa de leis.

Nesse particular, **os artigos 1º, 5º, 6º, 11 e 12** da lei impugnada, destacados em negrito, tornam evidente a **usurpação do poder de iniciativa do Governador** do Distrito Federal para dispor sobre o tema por meio de projeto de lei, por **versarem fartamente sobre a transferência de servidores e empregados públicos do Quadro de Pessoal do Distrito Federal, seus Órgãos e Entidades, para a Defensoria Pública do DF, fazendo-o sem a correspondente previsão de quadros em extinção, tampouco da criação do quadro novo com a simultaneidade de desenho de atribuições/funções.**



Desse modo, resta **absolutamente descaracterizada** na espécie a hipótese de *reestruturação convergente de carreiras análogas*, excepcionalmente admitida como válida pelo c. Supremo Tribunal Federal (ADI 4303, julgada em 05/02/2014), configurando-se, em realidade, verdadeiras formas de **provimento derivado inconstitucional** por violação ao princípio constitucional do concurso público.

Nesse sentido, vale a pena conferir o teor dos julgados colacionados na sequência, de sorte a permitir as devidas distinções conceituais e normativas entre a referida “reestruturação convergente de carreiras análogas” e as formas de provimento derivado **indevidamente admitidas** pela lei objeto da presente ADI:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ART. 1º, CAPUT E § 1º DA LEI COMPLEMENTAR N. 372/2008 DO RIO GRANDE DO NORTE. **1. A reestruturação convergente de carreiras análogas não contraria o art. 37, inc. II, da Constituição da República. Logo, a Lei Complementar potiguar n. 372/2008, ao manter exatamente a mesma estrutura de cargos e atribuições, é constitucional. 2. A norma questionada autoriza a possibilidade de serem equiparadas as remunerações dos servidores auxiliares técnicos e assistentes em administração judiciária, aprovados em concurso público para o qual se exigiu diploma de nível médio, ao sistema remuneratório dos servidores aprovados em concurso para cargo de nível superior.**

(ADI 4303, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 27-08-2014 PUBLIC 28-08-2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.276/2013. EXTINÇÃO DA CARREIRA "GESTÃO SUSTENTÁVEL DE RESÍDUOS SÓLIDOS". APROVEITAMENTO DOS SERVIDORES NA CARREIRA "POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL". NÃO CARACTERIZAÇÃO DE REESTRUTURAÇÃO CONVERGENTE DE CARREIRAS ANÁLOGAS. CONFIGURAÇÃO DE PROVIMENTO DERIVADO. TRANSPOSIÇÃO FUNCIONAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE DE ATRIBUIÇÕES QUANTO AO ÂMBITO DE ATUAÇÃO, DE COMPATIBILIDADE REMUNERATÓRIA E DE EQUIVALÊNCIA DE REQUISITOS DE ESCOLARIDADE PREVISTOS EM LEI. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

- 1. A ascensão ou transposição funcional constituem formas de provimento derivado inconstitucionais por violarem o princípio do concurso público.**
- 2. O Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer, excepcionalmente, a higidez do aproveitamento de servidores de cargos extintos em outro cargo, afastando, no caso, a tese de violação à exigência de prévia aprovação em concurso público.**



quando esse aproveitamento dá-se em cargo recém-criado ou em cargo inserido em carreira diversa com atribuições, inequivocamente, similares àquelas do cargo extinto (reestruturação convergente de carreiras análogas).

3. Com a criação da carreira de "Conservação e Limpeza Pública", cuja denominação atual é "Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos", houve a inequívoca especificação das atribuições, as quais passaram a se voltar ao âmbito de atuação do SLU, motivo pelo qual inexistente similitude em relação às atribuições concernentes a outras áreas da Administração Pública (âmbito de atuação da carreira "Políticas Públicas e Gestão Governamental").

4. Não é possível o aproveitamento de ocupante de determinado cargo extinto em carreira já existente, para a qual é exigido requisito diverso (nível de escolaridade mais avançado).

5. A Lei Distrital nº 5.276/2013 **incorreu em vício material de inconstitucionalidade (ofensa manifesta ao art. 19, caput, e incisos II e VIII da Lei Orgânica do DF) diante da configuração de "provimento derivado"**, ante a inobservância: i) da afinidade de atribuições; ii) da compatibilidade remuneratória; e iii) da equivalência dos requisitos exigidos em lei.

6. Pedido julgado procedente. Declaração da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.276/2013. Eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*. (Acórdão n.829986, 20140020042304ADI, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Relator Designado:SIMONE LUCINDO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 28/10/2014, Publicado no DJE: 10/11/2014. Pág.: 25)

Apenas a título exemplificativo, a simples leitura do disposto no **artigo 6º** da Lei impugnada torna manifesta a **impossibilidade de se aferir com a suficiente clareza quais serão as atribuições/funções** a serem exercidas pelos servidores e empregados públicos "transferidos", sem concurso público e em caráter definitivo, da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal para a Defensoria Pública, na medida em que se limita a estabelecer que

Art. 6º Os cargos públicos efetivos integrantes da estrutura administrativa do Quadro de Pessoal do Distrito Federal **cujas atribuições guardem convergência de atividades com a estrutura administrativa da Defensoria Pública do Distrito Federal** descritas no art. 4º ficam aproveitados conforme art. 5º, sendo que os ocupantes de empregos públicos mediante direito de opção ficam lotados no quadro em extinção na Defensoria Pública sem redução de direitos e vantagens.

Inegável, assim, a configuração de hipótese de provimento derivado inconstitucional atentatório ao paradigma de confronto da LODF (art. 19, inc. II).

Elaboradas mediante iniciativa única da Defensoria Pública, as disposições



normativas atacadas versam sobre matérias cujo poder de **iniciativa é exclusivo do Chefe do Poder Executivo**, nos termos dos artigos 71, § 1º, incisos I, II e IV, e 100, incisos VI, e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – **ao Governador**;

III – aos cidadãos;

IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86;

V – **à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º**.

§ 1º **Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:**

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na **administração direta, autárquica e fundacional**, ou aumento de sua remuneração;

II - **servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos**, estabilidade e aposentadoria;

III - organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

IV - **criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública**;

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

VI - **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica**;

(...)

X - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal**, na forma desta Lei Orgânica;

(...)

Art. 72. Não será admitido aumento da despesa prevista:

(...)

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Legislativa, do Tribunal de Contas e **da Defensoria Pública**.

E nem se alegue, conforme asseverado na parte inicial da norma impugnada, que a lei distrital em questão limitar-se-ia a regulamentar o disposto nos artigos 2º e 3º da **Emenda Constitucional n. 69/2012 (Emenda à CR/1988)**, cujo teor é o seguinte:

Art. 2º Sem prejuízo dos preceitos estabelecidos na Lei Orgânica do Distrito Federal, aplicam-se à Defensoria Pública do Distrito Federal **os mesmos princípios e regras** que, nos termos da Constituição Federal, **regem as Defensorias Públicas dos Estados**.

Art. 3º O Congresso Nacional e **a Câmara Legislativa do Distrito Federal**, **imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional e de acordo com suas competências**, instalarão comissões especiais destinadas a elaborar, em 60 (sessenta) dias, **os**



projetos de lei necessários à adequação da legislação infraconstitucional à matéria nela tratada.

Ora, nem é preciso muito esforço interpretativo para se concluir que, por força da **EC 69/2012**, a Câmara Legislativa do DF **não foi investida de poder** que lhe é **vedado** pela Constituição Federal e pela LODF, a saber, o de permitir, por intermédio da aprovação de lei, uma **burla** à exigência da **prévia aprovação em concurso público específico** para o preenchimento do quadro de pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal, mediante **vedada** *transposição funcional* de *centenas de servidores e empregados* públicos integrantes da estrutura do Poder Executivo, da Administração Direta e Indireta, para **carreiras totalmente diversas**, inclusive do ponto de vista das atribuições e estruturas remuneratórias.

Por óbvio, a referida competência outorgada à Câmara Legislativa distrital pela **EC 69/2012** deve ser interpretada no sentido de que o Poder Legislativo distrital deve normatizar, **nos estritos limites de sua competência**, todas as questões relacionadas à criação dos cargos e serviços auxiliares necessários para que a Defensoria Pública do Distrito Federal possa restar efetivamente estruturada – o que constitui um **anseio** de toda a sociedade e **também** deste Ministério Público -, sem que tal possibilite, no entanto, o reconhecimento de qualquer validade jurídico-constitucional da **indevida e inconstitucional** *transposição funcional* de **centenas de cargos** integrantes da estrutura do Poder Executivo distrital (a previsão inicial é de que **mais de 600 servidores poderão ser transferidos com base na lei atacada** – vide, a propósito, o teor da representação formulada por cidadão a este órgão, a instruir a presente inicial – Doc. 3)

Igualmente descabida e equivocada a eventual conclusão de que a lei distrital ora atacada encontraria fundamento de validade nos limites das mencionadas *autonomias funcional e administrativa* recentemente reconhecidas à Defensoria Pública do Distrito Federal pela Emenda à Constituição Federal nº 74/2013 e, **no âmbito do Distrito Federal, pela Emenda à LODF nº 86/2015.**

Isso porque, como resulta óbvio, a iniciativa legislativa conferida à Defensoria Pública do Distrito Federal **restringe-se às matérias constantes do art. 114, § 4º**, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelecem expressamente (grifos



acrescentados):

Art. 114. A Defensoria Pública é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe fundamentalmente, como expressão e instrumento do regime democrático, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa judicial e extrajudicial, em todos os graus, dos direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita aos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

§ 1º **À Defensoria Pública do Distrito Federal é assegurada, nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, e do art. 2º da Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012, autonomia funcional e administrativa, cabendo-lhe elaborar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao Poder Executivo para consolidação da proposta de lei de orçamento anual e submissão ao Poder Legislativo.**

§ 2º O Defensor Público-Geral do Distrito Federal só pode ser destituído, nos termos da lei, por iniciativa do Governador e prévia deliberação da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

(ACRESCENTADOS OS §§ 3º E 4º AO ART. 114 PELA EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 86, DE 27/02/15 – DODF DE 04/03/15.)

§ 3º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto nos arts. 93 e 96, II, da Constituição Federal.

§ 4º **Compete privativamente à Defensoria Pública a iniciativa das leis sobre:**

I – sua organização e funcionamento;

II – criação, transformação ou extinção dos seus cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos ou subsídios;

III – o estatuto dos defensores públicos do Distrito Federal.

Ressoa, pois, evidente que a iniciativa de leis que disponham sobre os servidores públicos integrantes **do quadro de pessoal das Secretarias, Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal** continua sendo **privativa do Chefe do Poder Executivo local**, a quem compete “exercer, com auxílio dos Secretários de Governo, a direção superior da administração do Distrito Federal” (art. 100, IV, da LODF).

A usurpação de tal competência, tal como realizada pela lei impugnada, mostra-se manifestamente inconstitucional. Nesse sentido é o entendimento do e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, *verbis* (grifos acrescentados):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 2.404/1999 E DOS ARTIGOS 64, 65, 66, 66-A, 138, §1º, 140, 143, 144, 145 E 146, DA LEI N.º 4.317/2009. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E RESERVA LEGAL. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.



É inconstitucional disposição legal que versa sobre **organização, funcionamento da administração do Distrito Federal e seus servidores públicos. Competência privativa do Chefe do Executivo. Vulneração aos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X, todos Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Declarada, com efeitos ex-tunc e erga omnes, a inconstitucionalidade da Lei n.º 2.404/1999 e dos artigos 64, 65, 66, 66-A, 138, §1º, 140, 143, 144, 145 e 146, da Lei n.º 4.317/2009.

(Acórdão n.930659, 20150020207206ADI, Relator: MARIO MACHADO, CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 02/02/2016, Publicado no DJE: 05/04/2016. Pág.: 67)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL Nº 3.788/2006 - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR DO DF.

01. A Lei Distrital nº 3.788/2006, de iniciativa parlamentar, em seus artigos 3º, 4º, 5º, inciso III, e 12, dispõe sobre a instituição de Conselhos Regionais de Defesa da Igualdade Racial do Distrito Federal, definem suas atribuições e **estabelecem cotas para o provimento de cargos públicos** por afro-descendentes. Logo, resta patente sua inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a **iniciativa de leis que disponham acerca da criação de atribuições de órgãos públicos é privativa do Governador do Distrito Federal.**

02. Recurso provido. Unânime. (Acórdão n.296820, 20060020091074ADI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 19/02/2008, Publicado no DJE: 09/09/2008. Pág.: 24)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.860/2006 - VÍCIO DE INICIATIVA.

1 - Tratando-se de lei da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, **como contratação de servidores, partindo a iniciativa de Deputado Distrital, há que se reconhecer a sua inconstitucionalidade formal.**

2 - Lei declarada inconstitucional, com efeitos erga omnes e ex nunc. Maioria. (Acórdão n.338100, 20070020095257ADI, Relator: HAYDEVALDA SAMPAIO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 30/09/2008, Publicado no DJE: 30/03/2009. Pág.: 26)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 E 49 DA LEI DISTRITAL Nº 3.939, DE 2 DE JANEIRO DE 2007. PROJETO DE AUTORIA PARLAMENTAR. COLIDÊNCIA COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE INICIATIVA. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE BAIXEM NORMAS SOBRE REGRAS DE CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGOS PÚBLICOS, CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS JUNTO ÀS SECRETARIAS DO GOVERNO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 53, 71, § 1º, INCISO II E IV e 100, INCISOS VI E X, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.



O Poder Legislativo não pode tomar a iniciativa de elaborar leis para baixar normas sobre regras de concurso público para provimento de cargos públicos, sobre criação de novas atribuições e reestruturação de órgãos da Administração Pública. Nesta seara, a iniciativa de leis é exclusiva do Governador do Distrito Federal, de forma que, sendo de iniciativa parlamentar os dispositivos da Lei Distrital nº 3.939, de 2 de janeiro de 2007 - artigos 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 e 49 -, nesta ação impugnada, a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi além de sua competência, por não só instituir normas de proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência, de acordo com a autorização dada pelo artigo 58, inciso IV da Lei Orgânica do DF, **mas interferir na organização e no funcionamento das Secretarias de Governo, invadindo competências que o mesmo diploma legal outorgou taxativamente ao Governador do Distrito Federal, com absoluta exclusividade.**

In casu, os artigos de lei ora atacados na presente ação direta de inconstitucionalidade criam órgãos no âmbito da Administração Pública do DF, bem como criam novas atribuições e adentram na seara das regras de concursos públicos para o ingresso aos cargos da Administração Pública do DF. A disposição sobre tais matérias de iniciativa parlamentar implica a **interferência na organização e estruturação no âmbito da Administração Pública que é da competência exclusiva do Governador do DF**, restando sem amparo legal a iniciativa parlamentar de dispor sobre matérias tais, a evidenciar o apontado vício formal de inconstitucionalidade por **ofensa aos princípios da iniciativa legislativa e da separação dos poderes.**

Demonstrada, portanto, a existência de vício formal, diante da ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo e da separação dos poderes, impõe-se proclamar a inconstitucionalidade dos artigos 20, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 48 e 49 da Lei Distrital nº 3.939, de 2 de janeiro de 2007, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

(Acórdão n.284322, 20070020024181ADI, Relator: NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/10/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 18/02/2008. Pág.: 781).

Ademais, vê-se que o projeto original também foi significativamente alterado pela “**Emenda Modificativa n.º 01/2015**” (doc. 4), de iniciativa de Deputado Distrital, tendo sido objeto de modificação os **artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10, 12, 13 e 14** da lei impugnada.

Tais alterações, realizadas em flagrante **exorbitância do poder de emenda parlamentar** em projetos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, também caracteriza manifesta afronta ao parâmetro de confronto do **artigo 72, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Como se vê, a lei impugnada, por derivar de iniciativa outra que não do



Chefe do Poder Executivo, vulneram aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou denominar de **reserva de administração**.

O postulado constitucional da reserva de administração, em prestígio à dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, veda a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Confira-se, a título ilustrativo, o seguinte trecho de aresto do Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.** RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. [...]. (STF, ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

Considerando, pois, o **vício insanável** de iniciativa que inquina de nulidade absoluta o diploma normativo fustigado, cumpre declarar sua inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhes reconheçam efeitos jurídicos.

III. Da inconstitucionalidade material

Não bastasse o vício de iniciativa da lei impugnada, a tornar inconstitucionais **todos** os seus dispositivos, vários dos artigos da Lei distrital 5.658/16 também encerram hipóteses de inconstitucionalidade material (de conteúdo).



Com efeito, como já antecipado no item anterior, os **artigos 1º, 5º, 6º, 11 e 12** do diploma fustigado, em especial, ao promoverem a **transposição funcional** de servidores ocupantes de cargos diversos de carreiras da Administração Pública do Distrito Federal, seus órgãos e entidades, **sem a prévia aprovação em concurso público**, apresentam também incompatibilidade vertical em relação ao disposto no artigo 1º, *caput*, e com o artigo 19, *caput*, e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo os quais (grifos acrescentados):

Art. 1º O Distrito Federal, no pleno exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, **observados os princípios constitucionais**, reger-se-á por esta Lei Orgânica.

(...)

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público**, e também ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público **depende de aprovação prévia em concurso público** de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, declarados em lei, de livre nomeação e exoneração;

O artigo 1º da lei impugnada, por exemplo, versa sobre o **“desmembramento do Quadro de Pessoal do Distrito Federal”**. Já o artigo 5º trata de **“integrantes de cargos públicos efetivos em efetivo exercício na Defensoria Pública”**. O artigo 6º, por sua vez, estabelece expressamente que “os cargos públicos efetivos em efetivo exercício na Defensoria Pública do Distrito Federal [...] **passam a formar a carreira de atividade administrativa de assistência jurídica, em quadro especial**” (g.n). Da mesma forma, o artigo 11 é ainda mais explícito ao tratar da transposição funcional, ao estabelecer que “os cargos públicos efetivos **integrantes de outras carreiras do Quadro de Pessoal do Distrito Federal** [...] que se encontrem lotados na Defensoria Pública do Distrito Federal, ou cujos ocupantes se encontrem a ela cedidos, **ficam excluídos da carreira que integram** e, como cargos isolados, **passam [...] a integrar o Quadro de pessoal da Defensoria Pública do Distrito Federal**” (g.n.). O artigo 12, § 3º, também é enfático ao reconhecer que “os **servidores** e os **empregados públicos** da administração direta e indireta do Distrito Federal que estejam cedidos ou redistribuídos à Defensoria Pública, em efetivo exercício mediante regime de opção, conforme Anexo IV, **passam a integrar o quadro especial** ou o quadro em extinção, ficando mantidos os direitos e as vantagens”.



Em situações semelhantes, em que também se promovia a transposição funcional de servidores para **carreira diversa** sem prévia aprovação em concurso público, o Poder Judiciário do DF e Territórios proclamou, de forma exemplar, a inconstitucionalidade das normas.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao analisar leis distritais que promoviam semelhante transposição, **reiterou a vedação constitucional de transposição funcional de servidores**, como também pretendem os artigos da lei objeto da presente ação. Confira-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTS. 7º E 8º DA **LEI DISTRITAL 2.862**, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001, DOS ARTS. 2º E 3º DA **LEI DISTRITAL 3.039**, DE 29 DE JULHO DE 2002, E DA **LEI DISTRITAL 3.626**, DE 18 DE JULHO DE 2005 - TRANSPOSIÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGOS PARA O QUAL NÃO PRESTARAM CONCURSO - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - AFRONTA AO ART. 19, INCISO II, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. **É materialmente inconstitucional, por afronta ao art. 19, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, lei distrital que admite a transposição de servidores públicos para cargos de carreira diversa, para os quais não prestaram concurso público.** (Acórdão n. 341970, 20050020111717ADI, Relator SÉRGIO BITTENCOURT, Conselho Especial, julgado em 05/08/2008, DJ 06/03/2009 p. 42)

Na ocasião, assim se pronunciou o Relator da ação direta, Desembargador Sérgio Bittencourt, *verbis* (grifos acrescentados):

(...) Os dispositivos legais impugnados, na verdade, **criaram a “Carreira de Apoio Administrativo às Atividades Fazendárias” e elegeram, como seus integrantes, os servidores da Carreira Administração Pública do Distrito Federal que estivessem exercendo suas funções junto à Secretaria de Fazenda e Planejamento.** Logo, não houve, com efeito, reestruturação ou transformação de uma carreira em outra, mas uma **efetiva criação de uma nova carreira com a eleição de servidores públicos pertencentes a carreira diversa para integrá-la.**

(...)

Contudo, **ao presente caso deve ser considerado como paradigma o julgamento da ADI 2005.00.2.002180-8**, da relatoria do e. Des. Vasquez Cruxên, na qual este eg. Conselho Especial decidiu pela inconstitucionalidade do art. 11 da Lei Distrital 2.743/01, que permitia a transposição dos servidores da “Carreira Administração Pública do Distrito Federal” lotados na Secretaria de Estado de Ação Social, para a “Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais”. Confira-se, a propósito, a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 11 DA LEI DISTRITAL Nº. 2.743/01 - VÍCIO MATERIAL -



TRANSPOSIÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGO PÚBLICO DIVERSO DAQUELE PARA O QUAL PRESTARAM CONCURSO PÚBLICO - ART. 19, INC. II DA LODF. A lei impugnada ao determinar a transposição de determinados servidores para outra carreira, afronta o disposto no art. 19, inc. II da LODF, que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura de cargo ou emprego público, proibindo, assim, qualquer forma de provimento derivado de cargos públicos. Não importa a simples aprovação em concurso público para a ocupação do cargo, mas a aprovação para o cargo a ser ocupado, não se admitindo a transposição de servidores, ainda que concursados, para outros cargos para os quais não prestaram concurso público.” (ADI 2005.00.2.002180-8, Relator VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, julgado em 09/01/2007, DJ 06/03/2007 p. 92) (Grifei)

Ora, **criada uma nova carreira, devem os seus integrantes ser selecionados por concurso público**, conforme determina o art. 19, inciso II, da LODF, dispositivo que reproduz preceito fundamental inserto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, *in verbis*: “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (...)”. Logo, criada uma nova carreira no “Quadro de Pessoal do Distrito Federal”¹, todos os seus cargos deveriam ser originariamente preenchidos mediante “concurso público específico”, não podendo ser aceita qualquer outra forma de aproveitamento de servidores de carreiras diversas, ainda que integrantes da administração pública local.

A propósito do tema, confira-se o teor da **Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal**:

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

Digno de registro que, nada obstante tenham as leis contestadas procurado manter o mesmo escalonamento vertical para ambas as carreiras, acha-se aberto o caminho para o tratamento diferenciado e privilegiado dos servidores transpostos para a nova carreira, haja vista a criação de gratificações específicas⁵.

Isto posto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da Lei Distrital nº 2.862, de 27 de dezembro de 2001, arts. 2º e 3º da Lei Distrital nº 3.039, de 29 de julho de 2002, e Lei Distrital nº 3.626, de 18 de julho de 2005, com efeito *ex nunc* e eficácia *erga omnes*.

Contra o referido acórdão foi interposto recurso extraordinário (**RE 602.414**), que teve o seu seguimento negado pela Ministra Carmen Lúcia em 30/5/2011, decisão esta mantida por **unanimidade** pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal em 25/9/2012. Veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CARREIRA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE DE



PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO POR TRANSPOSIÇÃO.
AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.
(RE 602414 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda
Turma, julgado em 25/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203
DIVULG 16-10-2012 PUBLIC 17-10-2012)

Em outras duas oportunidades, o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local restou **reiterado**, tendo ambas as decisões sido confirmadas pelo Supremo Tribunal Federal. Eis o teor das ementas dos julgados (grifos acrescentados):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 11 DA LEI DISTRITAL Nº. 2.743/01 - VÍCIO MATERIAL - TRANSPOSIÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGO PÚBLICO DIVERSO DAQUELE PARA O QUAL PRESTARAM CONCURSO PÚBLICO - ART. 19, INC. II DA LODF. A lei impugnada ao determinar a **transposição de determinados servidores para outra carreira, afronta o disposto no art. 19, inc. II da LODF**, que impõe a aprovação prévia em concurso público para a investidura de cargo ou emprego público, proibindo, assim, qualquer forma de provimento derivado de cargos públicos. **Não importa a simples aprovação em concurso público para a ocupação do cargo, mas a aprovação para o cargo a ser ocupado, não se admitindo a transposição de servidores, ainda que concursados, para outros cargos para os quais não prestaram concurso público.** (Acórdão n.263398, 20050020021808ADI, Relator: VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, Data de Julgamento: 09/01/2007, Publicado no DJE: 24/05/2010. Pág.: 35)

Assim, trata-se de **nova tentativa de introduzir no ordenamento jurídico distrital** a possibilidade de transposição de servidores ou empregados públicos de uma carreira para outra, em flagrante afronta à Carta Política distrital e à jurisprudência do Tribunal de Justiça local e do próprio Supremo Tribunal Federal.

Os dispositivos impugnados, neste aspecto, propiciam o provimento **descriterioso** e **desorganizado** de cargos públicos, com **prejuízos incontáveis** aos interesses da coletividade por serviços públicos **eficientes** e de **qualidade, e dos próprios cidadãos necessitados**, que procuram, diuturnamente, pelos relevantes serviços da Defensoria Pública, uma das mais destacadas Instituições de **acesso à Justiça** do sistema brasileiro, **para o quê** deve estar **humanamente** estruturada por servidores públicos **efetivos**, aprovados em concursos públicos **específicos**, pelo critério do **mérito individual**.



Desse modo, resta claro que as disposições atacadas vulneram o conteúdo essencial dos princípios do **concurso público** como forma de investidura em cargo ou emprego público, da **isonomia** – consubstanciado na igualdade de acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros –, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **eficiência**, da **razoabilidade**, da **motivação** e do **interesse público**, todos expressos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

É sabido que constitui forma inconstitucional de provimento o chamado **aproveitamento** ou **transposição** de servidor que ingressara no funcionalismo público em determinada carreira e, por lei, passou a ocupar outro cargo público: cuida-se, também nesta hipótese, de ingresso em cargo diverso daquele no qual o servidor foi legitimamente admitido. Logo, tem-se por certo o desrespeito ao preceito constitucional nos casos de investiduras derivadas de provas de títulos e de realização de concurso interno, por óbvia vulneração do princípio da isonomia.

O **enunciado 685 da Súmula** do Supremo Tribunal Federal é categórico ao estabelecer expressamente que “**É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação de concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido**” (grifos acrescentados).

Enfim, os artigos 1º, 2º, 5º, 6º, 11 e 12 da Lei distrital 5.658/16 consubstanciam clara afronta aos princípios constitucionais do **concurso público**, da **isonomia**, da **legalidade**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **eficiência**, da **razoabilidade**, da **motivação** e do **interesse público**, todos insculpidos no artigo 37, e inciso II, da Constituição da República, e reproduzidos no **artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal**.

Por todo o exposto, e considerando, por todos os ângulos do exame de constitucionalidade do diploma normativo confrontado, o seu manifesto vício de iniciativa, além da inconstitucionalidade material dos dispositivos mencionados, cumpre declarar a sua inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.



De se destacar, por oportuno, que, uma vez acolhido o pedido formulado na presente ADI, fica resguarda a **possibilidade de criação do novo quadro** da Defensoria Pública e, com o afastamento do texto normativo impugnado, o quadro já existente antes da entrada em vigor deste diploma permanecerá em exercício naquele órgão, sem prejuízo do deslocamento dos servidores **pelas vias admitidas** para continuarem trabalhando na Defensoria. **Em outros termos, não haverá qualquer prejuízo à continuidade do serviço.**

IV. Da necessidade de medida acauteladora

De acordo com os artigos 111 e 112 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos pertinentes, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da norma objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o **aspecto da urgência** – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade.

Isso porque há manifesto vício de iniciativa no projeto de lei que originou o diploma normativo impugnado, o que em tudo recomenda, até como medida de *conveniência política*, a imediata suspensão da eficácia das normas atacadas.

Ademais, a aplicação de normas inconstitucionais, como na espécie, a permitirem **centenas** de transferências funcionais indevidas entre **carreiras absolutamente diversas**, além de importar em afronta aos princípios constitucionais do **concurso público**, da **legalidade**, da **isonomia**, da **impressoalidade**, da **moralidade**, da **eficiência**, da **razoabilidade**, da **motivação** e do **interesse público** - quadro que deve cessar o mais rapidamente possível – acarretará **prejuízos concretos ao erário**, tendo em vista as *diferenças entre as estruturas remuneratórias* respectivas, o que findará por prejudicar, **os próprios servidores transpostos** de seus cargos de origem para outro



órgão, que poderão passar a perceber remuneração, verbas e gratificações indevidas diversas, tendo que retornar às suas carreiras de origem, após a procedência definitiva da ADI, quando passarão a reivindicar, com apoio em teorias como fato consumado e outras, a preservação da irredutibilidade de suas remunerações.

Imperioso destacar, a propósito, que tais circunstâncias já ocorreram em anteriores ADI's ajuizadas perante esse e. Tribunal de Justiça, a exemplo do julgamento da ADI 2014.00.2.004230-4, já transitada em julgado, via da qual restou questionada a transposição funcional, sem prévia aprovação em concurso público, de **servidores da carreira de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para a carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal**, finda a qual os servidores transpostos, que haviam passado a receber **valores maiores** em seus contracheques por força da indevida transposição, tiveram, a partir de janeiro de 2015, suas remunerações readequadas às carreiras de origem, em limites inferiores correspondentes à lei anterior, como **natural consequência da declaração de inconstitucionalidade (eficácia temporal ex tunc)**, acarretando-lhes incontáveis transtornos de ordem pessoal e financeira.

Nesse particular, urge seja concedida tutela imediata para suspender a eficácia das disposições impugnadas do ordenamento jurídico distrital também **sob a exigência de não serem criadas falsas expectativas** nos próprios servidores e empregados públicos que passarão a ser **indevidamente** transpostos do Poder Executivo distrital para a Defensoria Pública (a previsão inicial é de que **mais de 600 – seiscentos - servidores poderão ser transferidos com base na lei atacada** – vide, a propósito, o teor da representação formulada por cidadão a este órgão, a instruir a presente inicial – Doc. 3), a justificar a concessão da liminar ***inaudita altera pars***.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante **interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-



administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Por esses motivos, justifica-se a **suspensão liminar da Lei distrital n. 5.658**, de 5 de maio 2016. **Alternativamente**, pugna o Ministério Público pela adoção do **rito previsto no art. 113** do Regimento Interno desse Eg. TJDFT:

“Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de dez dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

V. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de **liminar** ao Egrégio Conselho Especial do TJDFT, *inaudita altera pars*, nos termos do §



3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da **Lei distrital n. 5.658/2016**, com efeitos *ex nunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;

b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Governador do Distrito Federal, o Presidente da Câmara Legislativa e o Defensor Público-Geral do Distrito Federal, para prestarem informações acerca das disposições legais impugnadas, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;

c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador das normas impugnadas, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;

d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e

e) a procedência do pedido, confirmando-se a medida liminar eventualmente concedida, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade formal e material da **Lei distrital 5.658**, de 5 de maio 2016, porque contrária aos artigos 1º, *caput*, 19, *caput* e inciso II, 71, § 1º, incisos II e IV, 72, inciso II, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 13 de junho de 2016.

Luciano Coelho Ávila

Promotor de Justiça

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

SELMA SAUERBRONN

Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ