



**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 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 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,

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Lei distrital 5.276**, de 24 de dezembro de 2013, frente aos artigos 1º, *caput*, 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da lei impugnada

De início, vale transcrever a Lei distrital 5.276, ora impugnada (grifos nossos):

LEI Nº 5.276, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2013

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Extingue a carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos **fica extinta** a partir de 1º de janeiro de 2014, na forma desta Lei.

Art. 2º A Gratificação por Serviços de Limpeza Urbana – GSLU, instituída pela Lei nº 342, de 28 de outubro de 1992, e posteriores alterações, fica extinta a partir de 1º de janeiro de 2014.

Art. 3º Os **atuais integrantes da carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos passam a integrar**, a partir de 1º de janeiro de 2014, **a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal**, na mesma classe e padrão correspondentes ao da tabela em que atualmente se encontram, na forma que segue:

I – de **Analista de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental**;

II – de **Assistente de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**;

III – de **Agente de Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental**.

§ 1º Os servidores atingidos por este artigo seguem as regras estabelecidas para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, inclusive no que tange à composição remuneratória e às regras de mobilidade.

§ 2º Em noventa dias, os servidores de que trata esta Lei, observadas as regras a serem estabelecidas pelo órgão central de gestão de pessoas, podem ter lotação e exercício em qualquer dos órgãos, autarquias ou fundações da Administração Pública.

§ 3º Até que sejam editadas as regras de lotação e exercício, os servidores de que trata esta Lei permanecem lotados e em efetivo exercício no Serviço de Limpeza Urbana – SLU ou cedidos para os diversos órgãos da Administração Pública.

§ 4º Os servidores da Carreira Gestão de Resíduos Sólidos abrangidos pelo art. 19 da Lei nº 4.958, de 1º de novembro de 2012, a partir de 1º de janeiro de 2014, deixam de perceber a Gratificação de Apoio Fazendário.

Art. 4º O **quantitativo de cargos da carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental passa a ser** o descrito abaixo:

I – Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: dois mil e trezentos cargos;



II – Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: quatro mil e quinhentos cargos;

III – Assistente em Políticas Públicas e Gestão Governamental: três mil cargos;

IV – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental: três mil e duzentos cargos.

Art. 5º Aplica-se o disposto nesta Lei, no que couber, aos servidores aposentados e aos beneficiários de pensão **vinculados à carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos**.

Art. 6º Nenhuma redução de remuneração ou de proventos pode resultar da aplicação desta Lei, sendo assegurada, na forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI, a parcela correspondente à diferença eventualmente obtida, a qual é atualizada exclusivamente pelos índices gerais de reajuste dos servidores públicos distritais.

Parágrafo único. Exclui-se do disposto neste artigo a não percepção da gratificação citada no art. 3º, § 4º.

Art. 7º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correm à conta das dotações orçamentárias do Distrito Federal.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observadas as vigências que especifica.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Impugna-se nesta ação **todos** os dispositivos da Lei distrital 5.276. Isso porque os dispositivos da lei, que **extinguem uma determinada carreira e promovem a transposição de todos os servidores para carreira diversa, além de promoverem ajustes de caráter remuneratório em função de tal transposição**, possuem nítida **interdependência**. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o *bloco normativo* ora impugnado, em atenção a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *verbis* (grifos nossos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 9.932/99. EXIGÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR (CF, ARTIGO 192, II). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIAL DEFICIENTE QUANTO À ANÁLISE DOS TEXTOS IMPUGNADOS. NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO. PRECEDENTES.

1. **Impugnação isolada apenas de partes de um sistema legal, interligadas ao seu conjunto, torna inviável o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade, dado que, reconhecida a inconstitucionalidade parcial de alguns preceitos, os outros perdem o seu sentido.**

2. Não se conhece da ação direta de inconstitucionalidade, se a inicial deixa de proceder ao cotejo analítico de todas as suas disposições, tendo em vista os dispositivos constitucionais apontados como violados. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece.

(STF - ADI 2174-5/DF - Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA - Data de julgamento: 14/4/2000 - DJ de 7/3/2003.)



A lei retrotranscrita, ao promover a *transposição funcional* de servidores ocupantes de cargos diversos da carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos para a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal (art. 3º), **sem a prévia aprovação em concurso público**, apresenta incompatibilidade vertical com o artigo 1º, *caput*, e com o artigo 19, *caput*, e incisos II e VIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo os quais (grifos nossos):

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;

Em situações semelhantes, em que também se promovia a transposição funcional de servidores para carreira diversa sem prévia aprovação em concurso público, foi reconhecida a inconstitucionalidade das normas.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao analisar dispositivos das **Leis distritais 2.862/01, 3.039/02 e 3.626/05**, que promoviam semelhante transposição, **reiterou a vedação constitucional de transposição funcional de servidores**, como também pretende a lei objeto da presente ação. Confira-se (grifos nossos):

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 nossos):

(...) 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 (doc. 2). 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)

Assim, trata-se, uma vez mais, de **tentativa de reintroduzir no ordenamento jurídico distrital a possibilidade de transposição de servidores 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.

O artigo 3º da lei impugnada, ao **unificar cargos de atribuições absolutamente diferenciadas em grau de complexidade e carreiras totalmente distintas**, incidiu em vício de inconstitucionalidade material, porque propiciou o provimento descritorioso de cargos públicos. Vulnera, assim, os 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 impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público, todos expressos na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Assim, se a opção é a criação de uma carreira única, os atuais ocupantes dos cargos existentes devem ser **mantidos**, por imperativo constitucional, em **“quadro em extinção”** – e não simplesmente transpostos para outra carreira, em franca contrariedade ao que estabelece a LODF.

Vale lembrar que tanto a Constituição da República quanto a Lei Orgânica do Distrito Federal trazem previsão expressa acerca da necessária aprovação em prévio certame para a transposição funcional de servidores.

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 claro 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 nossos).

Enfim, a lei impugnada consubstancia afronta aos princípios constitucionais do concurso público, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade, da motivação e do interesse público, insculpidos no artigo 37, e inciso II, da Constituição da República e reproduzidos no artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Resta cabalmente demonstrada, nesses termos, a inconstitucionalidade da Lei 5.276/13 frente aos artigos 1º, *caput*, 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do



Distrito Federal, e, incidentalmente, frente ao artigo 37, *caput* e inciso II, da Constituição da República.

II. Do Pedido

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

- a) o recebimento da presente ação pelo Exmo. Sr. Desembargador relator designado e que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.276**, de 24 de dezembro de 2013, porque contrária aos artigos 1º, *caput*, e 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 19 de fevereiro de 2013.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

EUNICE PEREIRA AMORIM CARVALHIDO
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios