



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**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º, I, “n”, da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei nº 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 LIMINAR

contra o **parágrafo único do artigo 4º da Lei Distrital nº 7.328**, de 23 de outubro de 2023, em face dos artigos 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do dispositivo legal impugnado

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade advém de representação feita perante a Ouvidoria do MPDFT e dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas à provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDFT (doc. 2).

Eis a redação do parágrafo único do artigo 4º da Lei Distrital nº 7.328/23, destacado em negrito:

LEI Nº 7.328, DE 26 DE OUTUBRO DE 2023
(Autoria: Poder Executivo)

Dispõe sobre a defesa sanitária animal no Distrito Federal e dá outras providências.

(...)

Art. 4º As ações de controle, auditoria, inspeção e fiscalização previstas nesta Lei, seu regulamento e atos complementares dos órgãos competentes constituem exercício regular do poder de polícia administrativa e são exercidas por servidores públicos investidos em cargos de natureza efetiva, lotados nas unidades do Serviço Veterinário Oficial do Distrito Federal.

Parágrafo único. **As atividades descritas no *caput* podem ser exercidas por servidores públicos em cargos de natureza efetiva, de qualquer esfera, desde que possuam formação profissional compatível com a natureza da atividade e estejam lotados nas unidades do Serviço Veterinário Oficial do Distrito Federal.**

II. Da Inconstitucionalidade do dispositivo legal impugnado

Impugna-se na presente ação, unicamente, o parágrafo único do artigo 4º da Lei Distrital nº 7.328/23, que permite que as atividades de **controle, auditoria, inspeção e fiscalização** da política de **defesa sanitária animal** no Distrito Federal, que constituem exercício regular do **poder de polícia administrativa**, possam ser exercidas **indistintamente** por qualquer servidor público ocupante de cargo efetivo lotado nas unidades do Serviço Veterinário Oficial do Distrito Federal, desde que possuam “formação profissional compatível com a natureza da atividade”.



Ou seja, a redação da norma desconsidera a existência de carreiras e cargos públicos específicos, com suas respectivas atribuições legais, permitindo que tais funções sejam exercidas de forma indiscriminada, até mesmo por servidores de carreiras diversas ou ocupantes de cargos de nível médio, em flagrante **desvio de função**.

O chamado desvio de função é uma prática que ocorre quando um servidor público é designado para exercer atividades diferentes das previstas para o cargo em que foi investido por concurso público, como no caso presente.

No julgamento do REsp nº 1.091.539, sob o rito dos recursos repetitivos, o Superior Tribunal de Justiça firmou a tese, que deu origem à Súmula 378, de que **“reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes”** (Tema 14). Ou seja, a lei em questão, por vias transversas, está indiretamente autorizando a majoração dos vencimentos de servidores aprovados para cargos públicos com remuneração inferior, ao arrepio da Constituição.

O dispositivo legal ora impugnado desconsidera, também, a obrigatoriedade de **aprovação em concurso público** para o exercício de cargos públicos **determinados** e com **requisitos de escolaridade e de formação profissional predefinidos**, com **atribuições específicas** previamente estabelecidas, em flagrante incompatibilidade vertical com o artigo 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelecem (grifos acrescentados):

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;

No caso presente, vê-se que a questão se mostra ainda mais temerária na medida em que envolve o exercício do poder de polícia administrativa na



importante área de defesa sanitária animal no Distrito Federal, que tem por princípios a “saúde animal, a saúde humana, a segurança alimentar, a sustentabilidade e o bem-estar animal”, conforme previsto no artigo 1º, § 1º, da própria Lei Distrital nº 7.328/23.

Sobre o tema, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios tem entendimento consolidado acerca da vedação do desvio de função, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE COBRANÇA DE DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. SERVIDOR PÚBLICO. AUXILIAR DE DESENVOLVIMENTO E FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA. CARGO PÚBLICO. INVESTIDURA LEGÍTIMA (LEI Nº 8.112/1990 E LEI DISTRITAL nº 59/1989). DESVIO DE FUNÇÃO. FUNÇÃO INERENTE AO CARGO DE TÉCNICO DE DESENVOLVIMENTO E FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA (LEI DISTRITAL nº 4.082/2008). ATO DESPROVIDO DE ESTOFO LEGAL. DIREITO VULNERADO. DIFERENÇAS SALARIAIS. INDENIZAÇÃO. PAGAMENTO. CABIMENTO (STJ, SÚMULA 378). RESOLUÇÃO CONSOANTE A LEGALIDADE E O PRINCÍPIO QUE REPUGNA O ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. DIFERENÇAS. CORREÇÃO MONETÁRIA. FÓRMULA. UTILIZAÇÃO DO IPCA-E. CONCLUSÃO DO JULGAMENTO DO RE 870.947/SE, Tema de Repercussão Geral nº 810. SENTENÇA REFORMADA. HONORÁRIOS RECURSAIS. FIXAÇÃO (CPC, arts. 85, §§ 2º, 3º e 11).

1. **O servidor, ao ser legalmente investido no cargo público, passa a integrar a carreira em que ingressara, incorporando ao seu patrimônio jurídico, a par das obrigações que lhe ficam debitadas, o direito subjetivo de somente exercer as atribuições inerentes ao cargo que passara a ocupar, não lhe podendo ser debitadas funções distintas e afetas a cargo diverso daquele em que restara legitimamente investido.**

2. **A administração pública, devendo guardar vassalagem ao princípio da legalidade e subserviência ao direito assegurado aos servidores, não está revestida de legitimidade, nem mesmo sob a alegação de interesse público ou necessidade urgente, para desviar os servidores das funções que lhes estão debitadas e determinar que trafeguem das atribuições do cargo que legitimamente ocupam para as funções inerentes a cargo diverso.**

3. Patenteado que fora desviado das funções inerentes ao cargo no qual fora legitimamente investido e ocupara por anos e evidenciado que o desvio havido não se reveste de estofo legal passível de revesti-lo de legitimidade, o ato do qual emergira o desvio **ferre o direito do servidor de somente exercitar as atribuições inerentes ao cargo no qual investido**, legitimando que, como forma de ser compensado pelas atribuições que exercitara além daquelas que estava obrigado, fomentando benefícios à administração, seja contemplado com o



pagamento das diferenças remuneratórias pelo exercício das funções para as quais fora desviado no período não prescrito (STF Sumula nº 378).

4. Aferido que, na forma da regulação normativa, as atribuições afetas aos ocupantes do cargo público de Auxiliar de Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária são distintas das funções que estão debitadas aos ocupantes do cargo de Técnico de Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária (Lei Distrital nº 4.082/2008 e Portaria Conjunta nº 05/2008), denotando que **os ocupantes de um cargo não estão jungidos à obrigação de exercitar as atribuições diversas daquelas que legalmente lhe estão impostas, sob pena de se qualificar desvio de função legal e constitucionalmente repugnado**, a apreensão de que o servidor fora desviado e exercitara as atribuições de cargo diverso do ocupado, assiste-o o direito de fruir das diferenças remuneratórias durante o período e que perdurara o desvio, observada a prescrição.

(...)

7. Apelação conhecida e parcialmente provida. Sentença reformada. Honorários recursais majorados. Unânime. (Acórdão 1219515, 0700028-37.2019.8.07.0018, Relator(a): TEÓFILO CAETANO, 1ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 27/11/2019, publicado no DJe: 18/12/2019.)

Em outra oportunidade, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local reiterou tal entendimento (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 13 DA LEI DISTRITAL N.º 5.141/2013. REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS E CRIAÇÃO DE CARGOS VIA DECRETO. PROVIMENTO DE CARGOS SEM CONCURSO PÚBLICO E DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA À LODF.

A Constituição Federal, em seu artigo 48, X, confere competência ao Congresso Nacional para dispor sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas. Essa norma foi reproduzida no artigo 58, III, da Lei Orgânica do DF. Já o artigo 84, VI, da Carta Magna, veda ao Presidente da República editar Decreto que implique aumento de despesa e criação ou extinção de órgãos públicos, norma que deve ser aplicada também ao Distrito Federal, por força do princípio da simetria.

In casu, o artigo 9.º da Lei Distrital n.º 5.141/2013 tem servido de fundamento para a edição de uma série de Decretos pelo Governador do Distrito Federal, inclusive para criar cargos públicos com aumento de despesa, o que implica ofensa à Lei Orgânica do Distrito Federal.

O art. 19, inciso II, da Lei Orgânica do DF, prevê que os integrantes de carreira devem ser selecionados mediante concurso público, resguardando a ampla acessibilidade aos cargos públicos e elidindo, assim, o favorecimento de agentes que já integrem a Administração Pública. Dessa forma, as disposições contidas nos artigos 8.º e 13 da Lei Distrital n.º 5.141/2013 **configuram burla à previsão do concurso para provimento de cargo efetivo, bem como, autorizam o repudiado desvio de função de servidor público, o que caracteriza a inconstitucionalidade alegada na exordial.** (Acórdão 873659, 20130020266542ADI, Relator(a): CARMELITA BRASIL,



CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 09/06/2015, publicado no DJe: 16/06/2015.)

Assim, vê-se que o dispositivo legal impugnado afronta 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 **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **razoabilidade** e do **interesse público**, todos expressos na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 19, *caput*).

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina o dispositivo legal impugnado, está a merecer o reconhecimento de sua inconstitucionalidade material por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastá-lo do ordenamento jurídico local com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

III. Da necessidade de concessão da medida liminar

De acordo com os artigos 114 a 116 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos, admite-se a concessão de **medida liminar** para a suspensão da norma impugnada 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, na medida em que o dispositivo legal impugnado possibilita o desvio de função pública, com a possibilidade de geração de **prejuízos financeiros** para o Poder Público e em franca violação à exigência constitucional de prévia aprovação em concurso público.

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 nº 9.868/99, aplicáveis ao caso.

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, 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 impugnada. *Alternativamente*, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **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”.

IV. Do Pedido

Diante do exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) O recebimento da presente ação, 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 § 3º do artigo 10, e dos §§ 1º e 2º do artigo 11, da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia do **parágrafo único do artigo 4º da Lei Distrital nº 7.328**, de 23 de outubro de 2023, 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 seja intimado o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca da norma ora impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei nº 9.868/99;
- c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do dispositivo legal impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei nº 9.868/99, e do § 3º do artigo 103, da Constituição da República;
- d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer 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 do **parágrafo único do artigo 4º da Lei Distrital nº 7.328**, de 23 de outubro de 2023, porque contrária aos artigos 19, *caput* e inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 22 de setembro de 2025.

(assinado digitalmente)

Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

(assinado digitalmente)

Daniel Pinheiro de Carvalho

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ