



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JAQUELINE SILVA - GAB. 03



PARECER Nº _____, DE 2021

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI nº 977, de 2020, que "Dispõe sobre a reorganização dos Cargos de Natureza Especial e em Comissão do Distrito Federal e dá outras providências"

AUTOR: Poder Executivo

RELATORA: Deputada Jaqueline Silva

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo do Distrito Federal, tem por objetivo reestruturar os cargos de natureza especial e em comissão do Poder Executivo distrital de que tratam a Lei nº 4.584, de 08 de julho de 2011, com exceção dos cargos da estrutura administrativa da Defensoria Pública do Distrito Federal, conforme estabelece o art. 1º e seu parágrafo único.

Nesse sentido, o art. 2º da proposição transforma os Cargos de Natureza Especial – CNE e os Cargos em Comissão – DF, sem aumento de despesa, nos Cargos de Natureza Especial – CNE/CDA, nos Cargos em Comissão – CC, nas Funções Comissionadas de Natureza Especial – FNE e nas Funções em Comissão – FC. Além disso, todos esses cargos oriundos da transformação, nos termos do projeto de lei, destinam-se ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo distrital.

Em sequência, por meio dos parágrafos do art. 2º, a proposição estabelece também que as FNE e as FC são privativas de servidores e empregados ocupantes de cargos efetivos oriundos de órgão ou entidade de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e equiparam-se aos Cargos de Natureza Especial e aos Cargos em Comissão. Quanto a estes dois últimos, os critérios de ocupação, perfil profissional e procedimentos gerais serão definidos por ato do Poder Executivo.

O art. 3º trata das competências do Poder Executivo acerca da definição das estruturas administrativas, competências e órgãos que compõem o Poder Executivo, bem como a distribuição e redistribuição dessas estruturas.

Já o art. 4º estabelece a correlação entre os cargos resultantes da transformação (CNE/CDA, CC, FNE e FC) e os cargos transformados (CNE e DF). Além disso, determina a nova situação dos ocupantes dos cargos transformados. O dispositivo também fixa que os dirigentes máximos das Autarquias e Autarquias de Regime Especial passam a ocupar o Cargo de Natureza Especial de Dirigente de Autarquia – CDA-01; e que os dirigentes máximos das Fundações, do Jardim Botânico de Brasília e do Arquivo Público do Distrito Federal passa a ocupar o Cargo de Natureza Especial – CNE-01.

O art. 5º da proposição cria o Banco de Cargos e de Funções e o Banco de Saldo Financeiro, ambos a serem geridos pelo Órgão Central de Gestão de Pessoas.

O art. 6º, então, autoriza que o Poder Executivo altere o quantitativo de cargos previstos no Projeto de Lei, desde que não acarrete aumento de despesa.

E o art. 7º extingue as Gratificações de Apoio Administrativos regulamentadas pelo Decreto nº 3.466, de 07 de dezembro de 1976, e alteradas pela Lei nº 35, de 13 de julho de 1989, e Lei nº 2.911, de 05 de fevereiro de 2002.

Seguem-se cláusulas de vigência e de revogação.

Na exposição de motivos que justifica a iniciativa, o Poder Executivo afirma que "O Projeto de Lei em apreço conta com os seguintes objetivos: a) A reestruturação dos Cargos de Natureza Especial e dos Cargos em Comissão, sem aumento de despesas, em Cargos de Natureza Especial – CNE/CDA, Cargos em Comissão – CC, Cargos Públicos de Natureza Especial – CPE e Cargos Públicos – CPC...; b) A extinção dos Cargos em Comissão DF-15, DF-16 e DF-17, os quais, por serem um número reduzido de cargos e pouco utilizados na Administração Distrital, foram transformados no Cargo de Natureza Especial – CNE 08 e no Cargo Público de Natureza Especial – CPE-08; c) A extinção dos cargos DF-01 e DF-06, uma vez que o seu valor é inferior ao valor do salário mínimo... d) A extinção da Gratificação de Apoio Administrativo, uma vez que o quantitativo existente não contempla todos os servidores lotados e em efetivo exercício no Gabinete das Secretarias de Estado do Poder Executivo do Distrito Federal; e) A criação do Banco de Cargos e do Banco de Saldo Financeiro..." . Prossegue o autor argumentando que "... a implementação de tais medidas não incorre em aumento de despesas e não resultam em qualquer diminuição remuneratória dos atuais ocupantes dos Cargos de Natureza Especial e em Comissão e permite melhor transparência sobre a ocupação dos cargos no âmbito distrital, além de corrigir distorções remuneratórias, pautadas em boas práticas de gestão e na busca pelo aprimoramento da organização administrativa distrital".

A proposição foi distribuída, em regime de urgência, para exame de mérito à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), de mérito e admissibilidade à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (CEOF) e para exame de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

No âmbito desta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, à juridicidade, à legalidade, à regimentalidade, à técnica legislativa e à redação. O parecer sobre a admissibilidade quanto aos três primeiros aspectos tem caráter terminativo.

O projeto de lei em análise visa reestruturar os cargos de natureza especial e em comissão do Poder Executivo distrital. Nota-se, inicialmente, que a proposição está em conformidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal. Isso porque a matéria se refere a tema atinente a transformação e extinção de cargos e funções públicas, em relação ao qual compete ao Distrito Federal, como entidade autônoma, dispor mediante lei, nos termos do art. 58 da LODF:

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

...

III - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, fixação dos vencimentos ou aumento de sua remuneração;

Além disso, convém ponderar que o Governador do Distrito Federal, por força do princípio da simetria, nos termos do inciso VI do art. 84, pode dispor de forma autônoma, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração distrital, quando não implicar aumento de despesa nem criação e extinção de órgãos; e sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, conforme transcrito a seguir:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

Entretanto, merecem destaque nessa análise as redações do art. 6º e da do inciso I do art. 3º do projeto de lei. Quanto ao art. 6º, é possível depreender de sua redação que o Poder Executivo poderá alterar por ato próprio o quantitativo de cargos, segundo a proposição, sem aumento de despesa. Porém, o dispositivo não guarda conformidade com inciso III do art. 58 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que requer a edição de lei formal para criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas.

É contrário à lógica se pensar em alterar quantitativos de cargos públicos, sem que haja necessariamente a criação ou extinção de algum cargo. Salienta-se ainda que o argumento de que não haveria aumento de despesa não é sempre válido. Observa-se que o inciso III do art. 58 só comporta a restrição da alínea b do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal. Isso significa que a única hipótese de alteração de quantitativo de cargos no âmbito do Poder Executivo, sem que houvesse aumento de despesa, seria a extinção de cargos públicos vagos.

Ainda nesse contexto, não se pode olvidar que cada cargo criado na administração pública acarreta outras despesas que estão além da rubrica de despesa com pessoal, como, por exemplo, as despesas indenizatórias e as contrapartidas previdenciárias.

Ademais, a possibilidade de alterar o quantitativo de cargos sem a participação do Poder Legislativo, conforme determina a Constituição, vai de encontro ao princípio da moralidade, pois possibilita a prática do fisiologismo, que não merece guarida em nossa República. Dessa forma, oferecemos a emenda supressiva em anexo com a finalidade de subtrair o art. 6º do projeto de lei em exame.

Quanto à redação do inciso I do art. 3º, salienta-se que, apesar de ser possível a aplicação da alínea a do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, por força do princípio da simetria, o inciso VII do art. 58 da Lei Orgânica do Distrito Federal é específico em exigir lei formal para estruturação e definição de atribuições de Secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública distrital, conforme transcrição a seguir:

Art. 58. Cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

...

VII – criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta;

Ressalta-se que este é também o sentido do entendimento do TJDFT ao decidir sobre a constitucionalidade de normas semelhantes, como, por exemplo, na ADI 20130020266542:

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 pública. 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.]

Nesse sentido, o inciso I afronta a Lei Orgânica do DF ao permitir interpretação de que o governador por ato próprio possa "definir as estruturas administrativas, competências e atribuições dos órgãos que compõem Poder Executivo Distrital". Portanto, a redação do art. 3º merece aperfeiçoamento, por intermédio da emenda modificativa anexa.

No que se refere à competência para deflagrar o processo legislativo, a proposição vai ao encontro do §1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pois a matéria requer a iniciativa privativa do governador do Distrito Federal:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)¹²¹

...

II – ao Governador; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

...

§ 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;

...

No que tange à constitucionalidade material, o projeto de lei encontra conformidade com o inciso V do art. 19 da Lei Orgânica distrital e com o inciso V do art. 37 da Constituição Federal, por estabelecer que as funções de confiança criadas devem ser exercidas exclusivamente por servidores de cargo efetivo, e que estas e os cargos comissionados transformados devem se destinar às funções de direção, chefia e assessoramento. Vejamos:

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e também o seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica n° 106, de 2017.)^[3]

...

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica n° 50, de 2007.)^[4]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998\)](#)

...

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998\)](#)

Quanto à juridicidade, nota-se que a proposição, além de ser norma de caráter geral e abstrato, inova o ordenamento jurídico, e, portanto, encontra-se de acordo com o art. 8º da Lei Complementar nº 13/1996, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal, transcrito a seguir:

*Art. 8º A iniciativa é a proposta de criação de **direito novo**, e com ela se inicia o **processo legislativo**.*

Quanto aos aspectos regimentais, a proposição atende às determinações do art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF, cumprindo, portanto, os requisitos de admissibilidade.

Quanto à técnica legislativa, não vislumbramos óbices para que o Projeto de Lei nº 977/2020 seja aprovado nesta Casa Legislativa. Alguns aspectos relacionados à redação poderão ser aperfeiçoados na oportunidade da elaboração da redação final.

Diante do exposto, com fundamento no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, bem como no inciso V do art. 19, no inciso III do art. 58 e no inciso II do § 1º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, nosso voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 977, de 2020, com as emendas supressiva e modificativa anexas.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JAQUELINE SILVA
Relatora

[1] Vejamos transcrição do art. 9º da Lei 5.141/2013 declarado inconstitucional: “Art. 9º A estrutura administrativa da FUNAB é definida por decreto. Parágrafo único. Para a criação da estrutura administrativa de que trata este artigo e de outros ajustes necessários na estrutura de órgãos e entidades, o Poder Executivo pode usar a autorização de que trata o art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 4.584, de 8 de julho de 2011, tomando-se por base a diferença da despesa entre o primeiro quadrimestre de 2011 e o primeiro de 2013.”

[2] **Texto original:** Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

[3] **Texto original:** 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:

Texto alterado: Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 68, de 2013.)

Texto alterado: Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

[4] **Texto original:** V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos preferencialmente por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;

Texto alterado: V – no mínimo cinquenta por cento dos cargos em comissão e cinquenta por cento das funções de confiança serão exercidos por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional. (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 26, de 1998. Ver ADI nº 1981 – STF, Diário de Justiça, de 5/11/1999.)

Texto alterado: V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos preferencialmente por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 29, de 1999. Ver ADI nº 1981 – STF, Diário de Justiça, de 5/11/1999.)



Documento assinado eletronicamente por **JAQUELINE ANGELA DA SILVA - Matr. 00158, Deputado(a) Distrital**, em 03/03/2021, às 12:52, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **0346552** Código CRC: **A68914C6**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 2º Andar, Gab 3 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8032
www.cl.df.gov.br - dep.jaquelinesilva@cl.df.gov.br