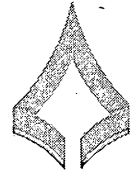


# CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



**PELO 49/2016**

**PARECER N° 002 - CCJ**

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA n° 49, de 2016, que "altera o art. 33 da Lei Orgânica do Distrito Federal".**

**Autor: DEPUTADO WELLINGTON LUIZ e outros**

**Relator: DEPUTADO PROF. ISRAEL BATISTA**

## **I - RELATÓRIO**

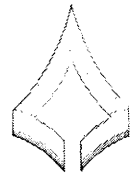
A Proposta de Emenda à Lei Orgânica n° 49/2016 altera o *caput* do art. 33 da Lei Orgânica do Distrito Federal para permitir "sistema de promoção entre cargos de carreira verticalizada, que guardem similaridade e observem critérios de qualificação e aperfeiçoamento profissionais inerentes à respectiva área de atuação". Altera-se, ainda, o § 4º deste art. 33 com o mesmo objetivo:

Art. 33 da LODF	Proposta de nova redação para o art. 33 da LODF
<p><b>Art. 33.</b> <i>O Distrito Federal instituirá regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas, nos termos do art. 39 da Constituição Federal.</i></p> <p>(...)</p>	<p><b>Art. 33</b> <i>O Distrito Federal instituirá regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas, <b>prevendo sistema de promoção entre cargos de carreira verticalizada, que guardem similaridade e observem critérios de qualificação e aperfeiçoamento profissionais inerentes à</b></i></p>



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



*§ 4º O Distrito Federal deve manter escola de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos com os demais entes federados ou suas entidades. (Parágrafo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)*

**respectiva área de atuação**, nos termos do art. 39 da Constituição Federal.

(...)

*§ 4º O Distrito Federal deve manter escola de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para promoção **entre cargos da carreira**, facultada para isso a celebração de convênios ou contratos com os demais entes federados ou suas entidades.*

Na justificção, afirma-se que a "a presente proposta de emenda à Lei Orgânica tem como objetivo ampliar os benefícios advindos do incentivo ao aprimoramento profissional dos servidores e o reconhecimento deste acréscimo cultural e profissional em benefício de uma prestação de serviço com maior qualidade e eficiência". Afirma-se, também, que "a presente proposta de emenda à Lei Orgânica visa atualizar o ordenamento jurídico, conforme decisão exarada pela Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI nº 231, de 5 de agosto de 1992". Sustenta-se, ainda, que a alteração proposta "conserva a linearidade com o disposto nos artigos 37 e 39 da Constituição Federal". Por fim, aduz-se que, com a alteração proposta, "os servidores voltarão a ser promovidos desde que preencham os pré-requisitos exigidos para a promoção dentro de uma carreira verticalizada".

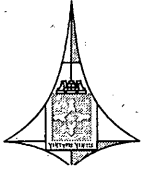
No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

### II - VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nos termos do art. 210, atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça a competência para examinar a admissibilidade das emendas à Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à constitucionalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, proferindo parecer de caráter terminativo.

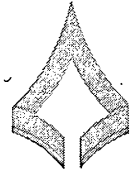
Quanto aos aspectos formais da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 43/2016, verifica-se que a proposição atende ao requisito constitucional de oito subscritores. Observa-se, ainda, que a ementa da Proposta não atende à boa técnica legislativa porquanto não contenha as informações mínimas sobre o texto da norma.

Quanto à constitucionalidade material, é importante destacar que o Supremo Tribunal Federal, em 8 de abril de 2015, aprovou a Súmula Vinculante nº 43:



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



### **SÚMULA VINCULANTE 43**

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

Essa Súmula Vinculante resulta de diversos precedentes no Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (ADI 308-MC, ADI 368-MC, ADI 231, ADI 245, ADI 785-MC, ADI 837-MC, MS 21.420, ADI 266, ADI 308, ADI 248, ADI 970-MC, ADI 186, MS 22.148, RE 150453, ADI 1.150, RE 173.357, ADI 837, ADI 242, ADI 3.342, ADI 3.857, ADI 3.819, ADI 3.190, ADI 3.061, ADI 2.804, ADI 3.030, ADI 1.329, ADI 1.345, MS 2.3670, ADI 2.335/MC, ADI 2.186-MC, RE 602.264-AgR, ARE 680296-AgR, AI 528048-AgR, AI 195022-AgR-AgR e RE 129.943). Deve-se ressaltar, ainda, que a Súmula Vinculante 43 atende ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal bem como à disciplina dos princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência:

*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 nº 19, de 1998)*

(...)

*II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

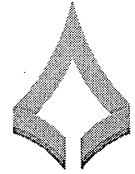
Deve-se destacar, também, que o concurso público decorre diretamente dos princípios inscritos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles define concurso público como "*o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da Constituição Federal.*"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 40ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2014, p. 505.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



A fim de que se evitem enganos na interpretação da Súmula Vinculante nº 43 e no disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal é necessário que se discorra sobre o conceito de cargo e de carreira nesses dispositivos. Para Hely Lopes Meirelles "*cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei*"<sup>2</sup>. Esse grande administrativista também afirma que os cargos distribuem-se em classes e carreira e, excepcionalmente criam-se cargos isolados:

*"Classe é o agrupamento de cargos de uma mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem degraus de acesso na carreira. Carreira é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonados segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram, mediante provimento originário. Cargo de carreira, portanto, é o que se escalona em classes para acesso privativo de seus titulares*"<sup>3</sup>.

Observa-se, ainda, quanto à conceituação de Hely Lopes Meirelles, que o art. 39, § 1º, incisos I, II e III, da Constituição Federal fundamentam a noção segundo a qual o cargo de carreira se escalona em classes para acesso privativo de seus titulares, em uma determinada carreira para a qual fora aprovado por concurso público:

*Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADIN nº 2.135-4)*

*§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos **cargos componentes de cada carreira**; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Nesse contexto, deve-se enfatizar que a transposição de cargo público é vedada pelo ordenamento constitucional e pela Súmula 43 do Supremo Tribunal

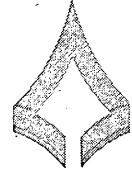
<sup>2</sup> Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 488.

<sup>3</sup> Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 489.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



Federal. Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que "a *ascensão* (também denominada *acesso* ou *transposição*) é uma forma de provimento derivado, que eleva o servidor de uma carreira a outra, de nível superior. Essa passagem de uma série de classes inferiores a outra, superior, está aqui mencionada apenas para sublinhar sua extinção na atual ordem constitucional, sob a qual o concurso público é obrigatório para realizar-se qualquer investidura, originária ou não (CF, art. 37, II), o que vem a ser o entendimento eticamente correto e indispensável, do princípio do acesso democrático aos cargos públicos. O argumento do aproveitamento do tirocínio, com o qual soía justificar essa modalidade oblíqua de ultrapassar o concurso e praticar corporativismos velados, não aproveita, pois a experiência no desempenho de um cargo não garante que existam condições para o desempenho em outro, com maiores responsabilidades"<sup>4</sup>.

Como o texto da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 49/2016 visa criar um "sistema de **promoção entre cargos** de carreira verticalizada, que guardem similaridade e observem critérios de qualificação e aperfeiçoamento profissionais inerentes à respectiva área de atuação", verifica-se, nesta proposição, ofensa ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal. Há, portanto, inconstitucionalidade material na PELO 49/2016.

Além disso, observa-se que a Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 49/2016 apresenta inconstitucionalidade formal, uma vez que a Lei Orgânica do Distrito Federal determina a iniciativa reservada ao Governador do Distrito Federal para a matéria objeto da presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica:

**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.)<sup>5</sup>

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)

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:

(...)

<sup>4</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Curso de Direito Administrativo, 16ª ed., Rio de Janeiro, Editora Forense, 2014, p.343.

<sup>5</sup> **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.



## CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria  
Assessoria Legislativa  
Unidade de Constituição e Justiça



*II – servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria,<sup>6</sup>*

(...)

A Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 49/2016, ao criar um sistema de promoção entre cargos para os servidores públicos do Distrito Federal, configura, portanto, ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes:

**Art. 53.** *São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

*§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.*

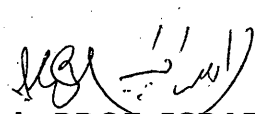
*§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.*

Por esses motivos, com fundamento no art. 53, no art. 71, § 1º, II, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal, no art. 37, II, da Constituição Federal e no art. 130 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, nosso voto é pela INADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 49/2016.

Sala das Comissões, em

**Deputado PROF. REGINALDO VERAS**

**Presidente**

  
**Deputado PROF. ISRAEL BATISTA**

**Relator**

<sup>6</sup> Ver ADI nº 2007 00 2 011613-1 – TJDFT, *Diário de Justiça*, de 4/8/2010 e de 15/3/2012, julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade por omissão do Governador do Distrito Federal quanto à elaboração do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 840, de 2011, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais.