



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Processo n.º: 3.872/2015-e
Jurisdicionada: Ministério Público junto ao TCDF
Assunto: Representação

Ementa: Representação n.º 03/2015-MF, oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPjTCDF, versando acerca de possível irregularidade em pagamentos de pessoal efetivados com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei n.º 5.195/2013, que teve por objeto a reestruturação da Carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal. Admissibilidade. Decisão n.º 507/2015: conhecimento da Representação e sobrestamento dos autos, até o julgamento da ADI ajuizada pelo MPDFT, cujo teor abrange os artigos legais questionados na Representação do MPjTCDF. Pedido de Reexame interposto pelo MPjTCDF. Decisão n.º 1.773/2015: conhecimento do Pedido de Reexame. Despachos Singulares n.ºs 619 e 679/2015-GCAM: fornecimento de cópia dos autos aos interessados. Decisão n.º 5.941/2015: provimento ao Pedido de Reexame em razão do trânsito em julgado da ADI n.º 2015.00.2.005517-6 e levantamento do sobrestamento dos autos para análise de mérito da exordial. Ingresso de pedido de habilitação aos autos formulado pela Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e CONFEA da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal – ASSICCADI. Decisão n.º 1.288/2016: deferimento do pedido de habilitação apresentado, fornecimento de cópias e abertura de prazo para manifestação. Ingresso de pedido de cópia formulado pela Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e Confea da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do DF – ASSICCADI e indicação de novo patrono. Despacho Singular n.º 485/2016-GCIM: deferimento de pedido de cópia ao Sr. Antônio Marcos Ramos de Moraes. Despacho Singular n.º 511/2016-GCIM: audiência do MPjTCDF. Despacho Singular n.º 509/2016-GCIM: determinação de prazo para juntada de documentação comprobatória da legitimidade do interessado, Sr. Leonardo Guimarães Moreira. Despacho Singular n.º 61/2017-GCIM: ausência de manifestação do requerente. Rejeição *in limine* do pedido. Audiência do MPjTCDF. Despacho Singular n.º 231/2017-GCIM: deferimento de pedido de cópia ao Sr. Cláudio Pereira de Jesus. Despacho Singular n.º 259/2017-GCIM: deferimento de pedido de cópia à Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e Confea da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do DF – ASSICCADI e indicação de novo patrono. Deliberação acerca do pedido de sustentação oral formulado pela Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e Confea da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do DF – ASSICCADI por meio do expediente de e-DOC D82EB805-c (peça 39). Despacho Singular n.º 472/17. Sustentação oral de defesa realizada em 29.08.2017. Decisão n.º 4.177/2017. **Nesta fase:** análise do mérito da Representação. Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe/TCDF sugere considerar procedente a Representação, a fim de que o Tribunal, com espeque na Súmula n.º 347 do STF e no art. 39, inciso I, “e”, do Regimento Interno do TCDF, negue validade aos atos praticados ao abrigo dos arts. 20 e 21 da Lei n.º 5.195/2013. Ministério Público aquiesce, em essência, à sugestão da unidade instrutiva. Voto pela conformidade da norma com os ditames constitucionais mesmo que se estivesse a examinar os efeitos concretos da norma impugnada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Fundamento legal para não inclusão em pauta: art. 116, § 5º, inciso V, do RI/TCDF

RELATÓRIO

Consistem os autos na Representação n.º 03/2015-MF (peça 03; e-DOC 3A2E61F0-e), formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, versando acerca de possível irregularidade em pagamentos de pessoal efetivados com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei n.º 5.195/2013, que teve por objeto a reestruturação da Carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

A unidade instrutiva, quanto ao exame do mérito da Representação, tece os seguintes comentários:

“(...)

12. Os esclarecimentos do Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, por meio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, circunscrevem-se, em síntese, a falta de competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal em apreciar a constitucionalidade de leis. Para tanto fez as seguintes considerações:

a) “A representação formulada pelo ilustre representante do Ministério Público mostra-se improcedente, seja porque requer a esta C. Corte e ao próprio Governador do Distrito Federal o exercício de atribuições que não lhes competem (juízo sobre a aplicação de determinada norma legal), seja, ainda, porquanto os dispositivos legais impugnados pelo parquet mostram-se juridicamente válidos.”

b) “Muito embora não tenha expressado essa pretensão de forma inequívoca, pode-se concluir que o cerne da representação apresentada pelo Ministério Público na presente causa consiste no reconhecimento da inconstitucionalidade e conseqüente recusa ao cumprimento dos arts. 20 e 21 da Lei distrital n.º 5.195/13.”

c) “No entanto, esse pretendido juízo de inconstitucionalidade, em sede administrativa, mostra-se de todo inviável.”

d) “Relativamente ao desempenho desta suposta competência especificamente pelos Tribunais de Contas, observe-se o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, constante de voto proferido pelo Min. Gilmar Mendes no julgamento do MS 29.123-MC/DF, em que aquele magistrado posicionou-se contrariamente a tal hipótese, nada obstante a existência da Súmula n. 347/STF.”

e) “Cabe destacar que a própria Procuradoria-Geral do Distrito Federal, órgão central do sistema jurídico local ao qual compete, em última análise, a orientação do Governador do Distrito Federal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

adotou entendimento a respeito da impossibilidade de juízo administrativo de inconstitucionalidade de normas no âmbito do Distrito Federal. ”

13. *Noutro giro, no que tange as violações constitucionais apresentadas na representação do douto Ministério Público de Contas do Distrito Federal, o Excelentíssimo Senhor Governador assim manifesta:*

a) “A Suprema Corte brasileira tem apontado que os aspectos essenciais da transposição – e a conseqüente violação ao regramento do concurso público – são os seguintes: (a) migração de determinados servidores de uma carreira para outra, (b) passagem do agente público para um novo cargo/emprego diverso daquele anteriormente ocupado, ou (c) a outorga de atribuições inteiramente novas a um determinado cargo/emprego.”

b) “Esse mesmo entendimento tem sido perfilhado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que enfatiza a inocorrência da transposição indevida de cargos quando não se faz presente, por exemplo, a alteração nas funções desempenhadas pelo servidor ou empregado público.”

c) “Os servidores relacionados no art. 20 da lei distrital n. 5.195/2013 não estão sendo transferidos para outro cargo ou outra carreira. Os §§ 4º e 5º daquele dispositivo legal preveem que eles ficarão à disposição do órgão gestor da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional para o específico propósito da participação de projetos estruturantes realizados por aquela entidade.”

d) “(...) não há outorga de novas atribuições totalmente diversas. Permanece o exercício das mesmas funções originalmente desempenhadas por estes servidores. Apenas se prevê a possibilidade de seu desempenho em projetos distintos estruturados por outro órgão. Mas as atribuições permanecem essencialmente as mesmas, até porque o art. 20, caput, preserva as respectivas especialidades a jornada de trabalho e o nível de escolaridade especificados no edital normativo dos concursos correlatos.”

e) “Também não subsiste a alegação de violação ao postulado da isonomia. Os servidores relativos as carreiras previstas no art. 20, caput, são tratados de forma idêntica pela norma em referência. Apenas se estabelece a possibilidade de escolha para tais servidores, podendo-se optar entre ficar, ou não, a disposição do órgão gestor da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional. A possibilidade de tal opção, contudo, é indiscriminadamente atribuída a todos os servidores que se enquadram na previsão normativa, inexistindo, portanto, quebra de igualdade.”

f) “Portanto, a adequada compreensão a respeito do alcance do art. 37, X, do Texto Constitucional consiste no reconhecimento de que a referida norma demanda, apenas, a existência de lei em sentido formal para a fixação e/ou majoração de vencimentos de servidores



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

públicos. Não se cuida, desse modo, de uma determinação no sentido de que haja uma lei exclusivamente destinada ao incremento remuneratório, tal como defende o MPJTCDF na presente representação. Basta a existência de expressa previsão legal, exatamente como ocorreu no presente caso.”

14. *Os esclarecimentos prestados pela Excelentíssima Senhora Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, por meio da Procuradoria-Geral daquela Casa, vão ao encontro dos argumentos acima destacados do Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, notadamente quanto à possibilidade desta Corte de Contas apreciar a constitucionalidade de normas.*

15. *Em acréscimo, destaca que “o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF, no regular exercício de sua competência para o processo e julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade de leis distritais em face do parâmetro de controle representado pela Lei Orgânica do Distrito Federal, por meio de seu Conselho Especial, em decisão unânime, procedeu a verificação da compatibilidade do diploma legal ora questionado (Lei distrital no 5.195/2013, arts. 20 e 21) em face da LODF, nos autos da ADI no 2015.00.2.005517-6, cujo acórdão transitou em julgado em 22/07/2015.”*

16. *Por fim, o Senhor Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Coordenação de Carreiras e Provimento da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, esclareceu “que o projeto de lei referente a lei em questão, passou pela análise e crivo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sendo aprovado e transformado em lei, inclusive com sanção do Governador do Distrito Federal, a época.”*

17. *Registrou, “que não há, atualmente, qualquer Ação Direta de Constitucionalidade em oposição aos artigos 20 e 21 da lei em comento, ficando o Governo do Distrito Federal sujeito ao cumprimento da lei, em consonância com o princípio da legalidade que deve imperar na administração pública.”*

III. Do Mérito da Representação

18. *Quanto aos esclarecimentos dos respectivos chefes do poder executivo e legislativo distrital, notadamente no tocante à possibilidade do exame da constitucionalidade das leis e normas pelos Tribunais de Contas, deve-se destacar que não se tem notícia do cancelamento da Súmula n.º 347 do Supremo Tribunal Federal, portanto, em pleno vigor, produzindo seus efeitos jurídicos correspondentes. 19. Tal verbete sumular do Pretório Excelso consigna a possibilidade dos Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições, de apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.*

20. *O julgado colacionado pela douta PGDF, registre-se, exarado em decisão liminar monocrática da lavra do Min. Gilmar Mendes, no ano de 2010, por si só, não tem o condão de revogar o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

sobredito verbete sumular, porquanto somente por maioria absoluta do pleno daquela Corte dar-se-á o cancelamento de tais enunciados de jurisprudência.

21. *Outrossim, é de se observar que em 2012, também em decisão monocrática, em pedido de liminar no MS n.º 31439 - MC/DF, o Min. Marco Aurélio adotou posicionamento diverso, dando plena aplicabilidade à Súmula n.º 347, posto que ainda não revogada. Vejamos:*

"2. Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União. A questão alusiva à possibilidade de este último deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbetes n.º 347 da Súmula do Supremo. De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional." (MS 31439 MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Decisão Monocrática, julgamento em 19.7.2012, DJe de 7.8.2012) (Sem grifo no original)

22. *Por outro lado, é imperioso trazer à colação o magistério do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes :*

"No âmbito do estudo das competências, cabe trazer à discussão, o poder dos Tribunais de Contas examinar a constitucionalidade das leis e normas, promulgadas no âmbito da respectiva jurisdição.

(...)

Os fatores puramente políticos, as razões econômico-financeiras ou de outra índole, em muitos casos, têm prevalecido no processo legislativo em detrimento do necessário rigor dos limites normativos, reclamando, também desses tribunais, severas precauções frente à imperícia, à imprevidência, ou à manipulação, que podem causar irreparáveis danos a direitos coletivos e ao patrimônio público.

Deixar de examinar oportunamente a constitucionalidade de determinada norma pode ocasionar efeitos extremamente danosos ao erário e ao interesse público."

23. *A própria jurisprudência desta Corte de Contas admite a possibilidade da apreciação da constitucionalidade de leis e normas, conforme se verifica, v.g, das Decisões ns.º 1688/98 (Processo n.º 2442/97), Decisão n.º 603/2000 (Processo n.º 2670/1998) e 6133/13 (Processo n.º 30415/13). Quanto à última, cabe transcrever excerto do voto do ilustre Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha quando de sua manifestação nos autos do Processo n.º 30415/13. Vejamos:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“Ademais, ao recomendar que não se aplique norma, não está o Tribunal de Contas, no sentido técnico-processual, declarando a inconstitucionalidade em tese dela, mas sim resolvendo, quando do exercício de suas atribuições legais, o incidente de inconstitucionalidade como pressuposto para resolução do caso concreto que lhe foi ou será submetido no futuro.

No controle difuso de constitucionalidade, ênfase, o Tribunal de Contas limita-se a considerar a norma aplicável ou inaplicável em face das disposições constitucionais atinentes ao caso concreto, o que não se confunde com anular ou revogar a norma entendida como inconstitucional, prerrogativa do Supremo Tribunal Federal.

Assim sendo, o controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas poderá prevenir a ocorrência de despesas inconstitucionais, contribuindo para a prevenção de danos ao patrimônio público.”

24. *Finalmente, não se deve olvidar da clareza do art. 39 da Resolução n.º 38, de 30 de outubro de 1990 (Regimento Interno do TCDF):*

“Art. 39. Compete ao Tribunal:

I - deliberar sobre:

[...]

e) conflitos de lei ou de atos normativos do Poder Público com a Constituição Federal ou com a Lei Orgânica do Distrito Federal em matéria de competência do Tribunal;”

25. *No que concerne ao mérito da Representação n.º 03/15 – MF, deve-se, antes de quaisquer comentários, trazer à colação o dispositivo impugnado da norma em testilha, verbis:*

“CAPÍTULO XI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Fica estabelecida, na forma dos Anexos III e IV, a contar das datas neles especificadas, a tabela de vencimentos básicos aplicável aos servidores integrantes das carreiras Assistência à Educação, Assistência Pública à Saúde, Atividades Culturais, Políticas Públicas e Gestão Governamental, Atividades de Trânsito, Atividades do Meio Ambiente, Atividades Rodoviárias, Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária, Pública de Assistência Social e Servidores da Procuradoria, pertencentes às especialidades constantes no Anexo I desta Lei, observado, ainda, o nível de escolaridade, a jornada de trabalho e, nos casos especificados no edital normativo do concurso, o registro no Conselho de Classe.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

§ 1º Os servidores alcançados pelo disposto no caput ficam reposicionados na nova tabela, independentemente de aferição de mérito, de acordo com o tempo de serviço no cargo e na especialidade em questão, observado como parâmetro um padrão para cada doze meses de efetivo exercício.

§ 2º Os servidores abrangidos por este artigo não fazem jus, em nenhuma hipótese, a qualquer gratificação específica das carreiras que integram.

§ 3º A partir da publicação desta Lei, tornam-se desnecessárias as especialidades constantes no Anexo I desta Lei das carreiras mencionadas no caput.

§ 4º Os servidores atingidos por este artigo podem ficar à disposição do órgão gestor da carreira para participação em projetos estruturantes na área de planejamento e gestão urbana e regional do Governo do Distrito Federal.

§ 5º A não aceitação por parte do servidor em ficar à disposição do órgão gestor da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional para participação nos projetos estruturantes do Governo do Distrito Federal faz [com] que ele retorne à tabela de vencimentos da carreira à qual pertence.

§ 6º Os critérios para concessão de titulação e promoção dos servidores das carreiras citadas no caput que pertencem às especialidades constantes no Anexo I desta Lei devem obedecer ao disposto nas normas que regem essas matérias para a carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional.

Art. 21. Fica estendida aos servidores das carreiras citadas no art. 20 pertencentes às especialidades constantes no Anexo I desta Lei a GHPU, observadas as regras de concessão e as datas de vigência constantes no art. 17. ”

26. A discussão acerca da matéria, passa necessariamente pela análise minudente das normas constitucionais pertinentes aos servidores públicos, notadamente, a forma de ingresso e o regime remuneratório.

27. A Magna Carta consagra o princípio segundo o qual somente haverá provimento de cargos públicos de natureza efetiva mediante a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Assim dispõe o texto Constitucional:

“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:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

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;”

28. *Como visto, a investidura em cargo público, de provimento efetivo, deve ser necessariamente precedida de aprovação em concurso público específico para ele.*

29. *Observa-se, no entanto, que a norma em apreço traz em seu bojo situação que contraria o supratranscrito mandamento constitucional.*

30. *Se o acesso a determinado cargo público, registre-se, de provimento efetivo, se dá inicialmente com a aprovação em concurso público, e, com ela, após a investidura, seus respectivos direitos, incluindo seus vencimentos, então é notória a afronta ao princípio do concurso público, uma vez que os servidores de diversas carreiras passam a ter acesso à remuneração e outros direitos, por exemplo, à promoção e à titulação (§ 6º do art. 20 da Lei n.º 5.195/13), de carreira diversa, qual seja, Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal.*

31. *É que, embora não contenha dispositivos claros da investidura na Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, observa-se a tentativa de criação de carreira paralela àquelas, criando-se, na verdade, uma anomalia jurídica a malferir o princípio do concurso público, requisito necessário para se gozar dos direitos da carreira a que dispõe a Lei distrital n.º 5.195/13.*

32. *Veja-se que o próprio § 3º do art. 20 deixa assente que aquelas especialidades passam a ser desnecessárias para aquelas carreiras, extinguindo-as ao longo do tempo, configurando-se, portanto, em ingresso indireto dos servidores aprovados em concursos para carreiras diversas do GDF na sobredita Carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, dado que passam a ter vencimento, gratificação e regras de promoção dessa última.*

33. *Nesse diapasão, afigura-nos, como bem caracterizou o douto Ministério Público de Contas, uma variante do instituto da transposição funcional que, registre-se, foi extirpado do nosso ordenamento jurídico e vedado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, conforme Súmula Vinculante n.º 43, verbis:*

“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.”

34. *De mais a mais, deve-se ter em mente que a reestruturação de carreiras deve sempre buscar a eficiência administrativa, seja com a concessão, frise-se, dentro dos parâmetros constitucionais e legais, de reajustes aos servidores, seja*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

pela alteração de atribuições ou quaisquer outras formas que deem fluidez ao princípio constitucional da eficiência.

35. O então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Octávio Gallotti, quando do julgamento da ADI nº 1.591-5/RS, da qual era relator, concluiu que a finalidade da reestruturação deve ser sempre a conveniência do serviço público e não o favorecimento de determinada categoria de servidores.

36. Outrossim, como bem apregoadado pela d. PGDF, (a) a migração de determinados servidores de uma carreira para outra, (b) a passagem do agente público para um novo cargo/emprego diverso daquele anteriormente ocupado, ou (c) a outorga de atribuições inteiramente novas a um determinado cargo/emprego, são elementos essenciais para se configurar a transposição de cargos públicos na visão da Suprema Corte. Contudo, da análise sistemática dos julgamentos realizados pelo Pretório Excelso, na seara de reestruturação de carreiras envolvendo supostas transposições de cargos públicos, observa-se três requisitos considerados por aquela Corte para se reconhecerem como constitucionais a lei: atribuições, rendimentos e escolaridade

37. Embora as atribuições dos cargos dispostos no anexo I daquela lei possam guardar certa similitude e, quanto à escolaridade, igualdade, uma vez que as carreiras dispostas na lei impugnada exigem para ingressar nos respectivos cargos o título de nível superior ou de nível médio, os rendimentos não se encontram em semelhança.

38. Basta cotejar, a título de exemplo, o vencimento padrão inicial do cargo de Analista de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal com o de Analista de Atividades Rodoviárias, da Carreira Atividades Rodoviárias do Departamento de Estradas e Rodagens do Distrito – DER/DF, para se notar a discrepância, conforme adiante veremos.

39. Destarte, os arts. 20 e 21 da Lei distrital n.º 5.195/13 aplicam a servidores de 10 (dez) carreiras do GDF, cada uma com cargos distintos e por isso com vencimento e gratificações próprias, o vencimento e a Gratificação por Habilitação em Planejamento Urbano – GHPU previstos na referida lei.

40. Ocorre que, a repisada Lei distrital n.º 5.195/13, quando trata dos conceitos básicos (Capítulo II), conceitua vencimento básico como a percepção pecuniária equivalente ao padrão do cargo ocupado pelo servidor - observada a jornada de trabalho -, o que nos afigura uma notória contradição. Vê-se, portanto, que o vencimento é equivalente ao cargo ocupado pelo servidor. Como poderia, então, um analista de atividades rodoviárias, da Carreira Atividades Rodoviárias do DER - DF, receber vencimento referente a determinado cargo para o qual não realizou concurso?

41. O próprio texto constitucional é cristalino ao dispor que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará alguns critérios dos cargos componentes de cada carreira. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.” (Sem grifo no original)

42. Em total harmonia com o preceito constitucional acima, assim dispõe o art. 71 da Lei Complementar distrital n.º 840/11 . Senão vejamos, verbis:

“Art. 71. O vencimento básico é fixado por padrão na tabela de remuneração da carreira.” (Sem grifo no original)

43. A dicção dos dois dispositivos acima transcritos nos leva ao trivial princípio de hermenêutica jurídica que a lei não deve conter expressões supérfluas ou desnecessárias - verba cum effectu sunt accipienda. Ou seja, nitidamente, o legislador pretendeu consolidar a ideia de que a fixação do vencimento dar-se-á, sempre, no cargo da própria carreira.

44. Ainda, a própria Lei n.º 5.195/13, no § 5º do art. 20, ao dispor que a não aceitação do servidor pertencente a uma daquelas carreiras (dentro das especialidades previstas no anexo I da Lei 5.195/13) em ficar à disposição do órgão gestor da carreira, ensejaria o retorno dele à tabela de vencimentos da carreira à qual pertence, não deixa dúvida da ocorrência de um verdadeiro estratagema para ter acesso aos padrões vencimentais e outros direitos da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, configurando-se em verdadeira burla ao instituto do concurso público, frise-se, necessário para ingresso em tal carreira.

45. Ora, se a própria lei diz que o servidor pertence àquela carreira e, caso aceite, passe a perceber vencimentos e se submeter a regras de promoção referentes a cargo e carreira distintos, sem que tenha ele sido legitimamente admitido para tanto, só nos resta chegar a conclusão da ocorrência, como bem dito pela nobre Procuradora do MPC, de “variante do instituto da transposição”, consubstanciando-se em grave ofensa ao princípio constitucional do concurso público.

46. De outra banda, fere-se, por igual, o princípio da igualdade, uma vez que tal lei criou situações deveras curiosas, como no caso de dois servidores do cargo analista de atividades



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

rodoviárias – especialidade: Engenharia, ambos no Padrão I, da 3ª Classe, um optante pelo regime de disposição ao órgão gestor da carreira para participação em projetos estruturantes na área de planejamento e gestão urbana e regional do Distrito Federal, a que alude o § 4º do art. 20 da Lei distrital n.º 5.195/13, auferindo vencimento inicial de R\$ 9.600,00 (anexo III da referida Lei), e outro que não aceitou tal opção, continuando sob o pálio da Lei 5.125/13 (Dispõe sobre a Carreira Atividades Rodoviárias do Distrito Federal), sendo que, nesse caso, restaria ao último a percepção de vencimento bem menor que o primeiro, na ordem de R\$ 5.026,28 (conforme anexo I da Lei distrital n.º 5.125/13), em flagrante afronta ao princípio da isonomia, ainda que lhe seja facultada tal opção.

47. *Óbvio é que, no mesmo cargo (classe e padrão iguais), não pode haver distinção de vencimento, pois representa grave ofensa direta à isonomia insculpida nos arts. 5º e 39 da CRFB, já que é pelo exercício das mesmas atribuições e responsabilidades do cargo, insista-se, dentro de determinada carreira, que se dimensiona o valor da retribuição pecuniária estatal.*

48. *Assim, em que pese a finalidade do legislador em unificar os vencimentos e outros direitos de servidores cadastrados no Sistema CONFEA/CREA, conforme publicação da Revista Fator CREA – DF, tal medida acabou por ferir de morte o princípio da isonomia.*

49. *Por certo é que a finalidade da norma em apreço foi a de igualar aqueles profissionais integrantes do sistema CONFEA/CREA, ainda que em carreiras e cargos distintos. Contudo, há de se destacar que a EC19/98 (Reforma Administrativa) excluiu do texto constitucional a isonomia de vencimentos, prevista no § 1º do art. 39, do então texto vigente.*

50. *Assim, a questão passou a ser tratada pelo princípio geral da igualdade, cingindo-se ao devido limite do mandamento igualitário.*

51. *Nos dizeres do saudoso Hely Lopes Meirelles :*

“ O que a Constituição assegura é a igualdade jurídica, ou seja, tratamento igual, aos especificamente iguais perante a lei. A igualdade genérica dos servidores públicos não os equipara em direitos e deveres e, por isso mesmo, não os iguala em vencimentos e vantagens.” (Sem grifo no original)

52. *Continua o preclaro administrativista:*

“Se assim não fosse, ficaria a administração obrigada a dar vencimentos e vantagens aos portadores de iguais títulos de habilitação, aos que desempenham o mesmo ofício, aos que realizam o mesmo serviço embora em cargos diferentes.” (Sem grifo no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

53. *Como se observa, é o caso específico sob exame, portadores de iguais títulos de habilitação (engenharia, arquitetura, etc), em diferentes carreiras, igualados em vencimentos e vantagens, ou seja, tratamento igual aos juridicamente desiguais, o que, em nosso entender, vai ao encontro do defendido pelo Órgão Ministerial.*

54. *Outrossim, a ASSICCADI (Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e CONFEA da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal), em peça acostada aos autos, defende que a isonomia, deve ser analisada entre 2 (dois) servidores que desempenham as mesmas funções, e não entre 2 (dois) servidores que ocupam o mesmo cargo.*

55. *Ora, se o cargo público possui atribuições próprias, como poderia ocupantes do mesmo cargo desenvolver atribuições diferentes. A despeito das diversas atribuições cometidas a um servidor (por ocupar um cargo público), essas não podem fugir daquelas previstas no diploma próprio para o cargo. Se assim não fosse, poderíamos estar diante do desvio das funções atribuídas ao cargo.*

56. *Registre-se que aqui não se discute as funções inerentes ao tipo de formação exigida para o cargo, mas as efetivas e peculiares atribuições dos cargos de cada carreira. Nesse sentido, a Lei n.º 5.195/13, no art. 3º, II, conceitua o cargo como conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas ao servidor, conceito, inclusive, previsto no Regime Jurídico dos Servidores do Distrito Federal (LC 840/11).*

57. *Nessa mesma linha entende José dos Santos Carvalho Filho ao conceituar cargo público:*

“Cargo Público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixada em lei ou diploma a ela equivalente.” (Sem grifo no original)

58. *Dessa forma, com a devida vênia, deve a análise acerca da infringência ao princípio da igualdade ser verificada sob o prisma de servidores que ocupam o mesmo cargo, tendo em vista que não poderia a esses ser designada atribuições de outro cargo, ainda que similares, sob pena de estarmos diante de um desvio de função, conforme dito em linhas volvidas.*

59. *Ademais, o MPC afirma em sua representação, ainda, que o art. 20 da referida lei fere o princípio da legalidade. De fato, observa-se que o mandamento constitucional é claro em dizer que a alteração ou aumento de vencimentos dos servidores públicos dar-se-á por lei específica. Vejamos:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“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:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

60. *Tal disposição constitucional, frise-se, incluída pela EC nº 19/98, em nosso entender, visa não só impedir o aumento remuneratório por outras vias que não a por lei formal (princípio da reserva legal), mas também garantir à sociedade, o amplo conhecimento das matérias relativas aos gastos com pessoal da Administração Pública, evitando o que ora ocorre com a lei em comento, aumento salarial para uma miríade de especialidades de cargos de várias carreiras, escondido em projeto de lei de reestruturação de apenas uma carreira. E quem nos permite tal afirmação é a própria ementa da lei, conforme abaixo reproduzida:*

“Dispõe sobre a carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal e dá outras providências.”

61. *Portanto, malgrado a expressão “e dá outras providências”, registre-se, termos que devem ser evitados à luz da boa técnica legislativa (Lei Complementar n.º 95/98), não se deve negar que o preceito constitucional exige além de lei em sentido estrito, que a mesma seja específica quanto à sua finalidade. A propósito, nos ensina Diógenes Gasparini :*

“A fixação ou alteração da retribuição, seja remuneração, seja subsídios, só será possível mediante lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso (art. 37, X). Lei específica é a que terá por objeto exclusivo a fixação ou a alteração da remuneração ou subsídio. Suas disposições, portanto, não poderão conter qualquer outra matéria.” (Sem grifo no original).

62. *Sobre esse assunto, convém trazer à baila excertos do voto, por sua clareza, da Exma. Sra. Ministra do STF Carmen Lúcia, quando da análise da ADIN 5154/PA, em que lei estadual paraense criou regime próprio de previdência a servidores civis e militares em uma única lei, em descompasso com o que estatui os arts. 42 e 142 da CRFB :*

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

quando se estabeleceu, por exemplo, lei específica para criar empresas estatais, era pra mudar todo um quadro de administração pública brasileira em que, como cauda, como uma emenda lá numa lei, que era lei, tratava-se de tudo, e aí tinha-se um capítulo sobre, por exemplo, criação de empresa estatal. E aí veio a Constituição, e houve um grande debate para se dizer que alguns temas mereciam lei específica significando monotemática, aquele tema seria tratado para que o povo brasileiro - e me lembro muito da exposição do professor Celso Antônio Bandeira, para o então Senador Fernando Henrique Cardoso, dizendo assim: isso vai moralizar a criação legislativa, porque o povo brasileiro tem o direito de saber, está criando uma lei sobre um tema que o afeta diretamente, como? Porque, no contexto de leis, em que se tratam de vários temas, são leis, sim, mas não se especifica.

(...)Esta Lei agora questionada é inespecífica, porque ela trata de dois temas: de militares e de servidores públicos civis da Estado do Pará.

Então, se o que se pretende é chegar à conclusão de que onde a Constituição diz "nos termos da lei", "conforme a lei" é a mesma coisa de "por lei específica", primeiro, nós estamos dizendo que a Constituição contém palavras inúteis, o que é o contrário da teoria constitucional. Segundo, porque "lei específica" ser inespecífica por tratar de vários temas - quer dizer: não especificando qual é o tema -, nós voltamos à situação pré 5 de outubro de 88, que foi um dos grandes debates, pelo menos, na área da construção de uma Administração Pública que estabelecesse essa verdade legislativa transparente, ou seja, sabe-se do que se está cuidando. E, neste caso, é expressa a Constituição, é taxativa quanto à necessidade de a lei, especificamente, tratar desse tema.

(...)

E me lembro até, Ministro Teori, que foi lembrado na constituinte, nos debates, algo que era muito próprio em matéria tributária, e que o Estado de Minas Gerais teve desde o início, e Rui Barbosa era contra, que eram as chamadas "caudas orçamentárias". Tratava-se de uma lei sobre a matéria, e, lá no final, criava-se um tributo, e se dizia: "mas foi por lei". O Supremo, desde o início da República, vinha e dizia que não podia fazer isso, que teria que ter essa especificação. E o Estado de Minas Gerais, por exemplo, era um dos que eram useiros e vezeiros nessas práticas. Isso, eu me lembro muito, porque, no debate da constituinte, foi lembrado, e o professor Celso Antônio Bandeira, ao defender, por exemplo, a lei específica para criar empresa estatal, dizia: "não, por lei, ela tem que, pelo menos, ter autorizada sua criação, quando não criada; mas isso não basta para nós, é preciso que seja lei específica", ou seja: só se pode criar essa entidade.

63. *Esse entendimento é corroborado pelo então Ministro Carlos Ayres Brito quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.643-7/RN. Vejamos:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“Entendo que o voto do eminente Carlos Velloso homenageia, a meu sentir, melhor os princípios regentes da ministração do ensino no Brasil (art. 206). Não só aquele que fala da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (inciso IV), mas me preocupo também com a democratização do acesso ao ensino público e essa democratização claro que estará facilitada pela dispensa de taxa para prestação do concurso vestibular. Entendo também, Ministro Carlos Velloso, que, quando a Constituição fala de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, no caso que nos interessa, é preciso distinguir entre autonomia para gerir seus próprios recursos, autonomia de gestão, e autonomia para defini-los. Quem define os recursos de uma universidade, seja sob a forma de autarquia, seja de fundação, é a própria lei. No caso de autarquia, a Constituição exige lei específica para criação, ou seja, lei monotemática, lei monofinalista, lei que não se permite promiscuidade temática, a fim de que haja, por parte do legislador, o máximo de concentração material.” (Sem grifo no original)

64. *Nos ensinamentos da Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, na sua obra “Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos”, “lei específica é aquela que tem objeto único, especificado na ementa e delimitado em seus dispositivos, os quais podem cuidar, exclusivamente, da matéria a que se propõe ali versar” . (Sem grifo no original)*

65. *Assim, chega-se à conclusão de que a Lei distrital n.º 5.195/13 não se amolda à exigência constitucional de lei específica para fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos das carreiras encerradas no caput do art. 20.*

66. *Em nosso entender, a lei é específica para tratar da reestruturação da Carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal. Portanto, não deveria tratar de fixação ou aumento de vencimento para outras carreiras, ainda que de forma indireta, mas, somente, para aquela à qual se propõe a tratar, conforme se extrai da leitura da ementa.*

67. *Nada impede, contudo, que o legislador, em uma única lei, trate especificamente de reajuste de remuneração de várias carreiras. É o que ocorre, por exemplo, na Lei distrital n.º 4.470/10, que reajusta as tabelas de vencimento das carreiras que menciona. Em sentido diametralmente oposto, ocorre na lei impugnada, uma vez que dispõe sobre a reestruturação de carreira específica e, como apêndice, concede alteração vencimental para outras carreiras.*

68. *Noutro vértice, ainda que afastadas todas as teses ora defendidas, nota-se, ainda, a existência de possível equiparação de remuneração entre as carreiras previstas no anexo 1 da Lei n.º 5.195/13 com a da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal.*

69. *Nunca é por demais lembrar o previsto no art. 37, XIII, da CF, ad litteram:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“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:

(...) omissis

“XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;” (Sem grifo no original)

70. *Nas lições do administrativista de escol Hely Lopes Meirelles , equiparar significa a previsão, em lei, de remuneração igual à de determinada carreira ou cargo.*

71. *Para Bulos equiparação é o instituto que postula tratamento idêntico para aqueles que estão em situação de desigualdade.*

72. *Dessume-se, portanto, que se houvessem leis específicas para cada carreira das constantes do caput do art. 20, atribuindo vencimentos iguais aos da Carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, apenas em termos de valores, não se configuraria a equiparação entre elas.*

73. *É o que entende, inclusive, Hely Lopes Meirelles :*
“Assim, não significa equiparação de duas ou mais leis estabelecendo, cada uma, valores iguais para os servidores por elas abrangidos.”

74. *Por derradeiro e por tudo o que foi apresentado, entendemos que as despesas oriundas da aplicação dos arts. 20 e 21 da Lei distrital n.º 5.195/13 são irregulares, vez que não encontram substrato constitucional para sua aplicação, em plena afronta à Magna Carta, mormente aos princípios basilares da legalidade, do concurso público e da igualdade.*

75. *Dessarte, em consonância com a ainda em vigor súmula n.º 347 do STF, sugere-se negar validade aos atos praticados com esteio nos art. 20 e 21 da Lei n.º 5.195/13, quando submetidos a apreciação desta Corte de Contas no exercício de suas competências constitucionais.*

76. *Em razão do exposto, sugere-se ao e. Plenário:*

I – tomar conhecimento dos documentos juntados aos autos em face do disposto na Decisão n.º 1288/16, tendo-a por cumprida;

II – tendo em vista o item III da Decisão n.º 1288/16, facultar à ASSICCADI o exercício da sustentação oral demandada na peça eletrônica n.º 39 (e-DOC D82EB805), observando, para tanto, o previsto no art. 60 do RI/TCDF;

III – considerar procedente a presente representação;

IV - dar ciência ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e a Excelentíssima Senhora Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal que, com espeque na Súmula nº 347 do STF e no art. 39, I, “e”, do Regimento Interno do TCDF, esta Corte



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

negará validade aos atos praticados ao abrigo dos arts. 20 e 21 da Lei n.º 5.195/13; e

V – autorizar o arquivamento dos autos.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público acolhe, na essência, as sugestões da unidade instrutiva. Eis seus comentários:

“(…)

10. *Faz-se necessário inicialmente salientar que, ao formular a representação em tela, no pleno e regular exercício de seu mister de fiscal da lei, o MPC objetivou provocar a deliberação, pela Corte de Contas, “de possível equacionamento com vistas a verificar os pagamentos feitos com base na Lei nº 5.195/13, a princípio irregulares” .*

11. *Para tanto, afigurava-se imperativo proceder ao exame de conformidade vertical das despesas de pessoal efetivadas com fundamento nos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, que reestruturou a Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do DF, porquanto, à primeira vista, consubstanciavam fortes indícios da ocorrência de hipótese com todas as características de “transposição funcional”, figura banida de nosso sistema constitucional. Enunciava-se tal vício de inconstitucionalidade material em função de os supraditos preceitos legais permitirem a extensão de disciplina remuneratória e funcional, particularmente atribuída aos integrantes da carreira então objeto de reestruturação, a servidores investidos em cargos de outras carreiras, mediante opção do destinatário, com total prejuízo às regras originárias próprias, tendo por critério de correspondência, tão-somente, as específicas especialidades ocupadas .*

12. *Seguindo o rito processual próprio ao expediente exordial, foram devidamente instados a se manifestar acerca de seu teor os Excelentíssimos Sr. Governador do Distrito Federal, a Srª (então) Presidente da CLDF e o Sr. Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, que prestaram os esclarecimentos pertinentes.*

13. *Como questões preliminares e/ou de ordem prejudicial à representação, essencialmente, suscitaram sua inépcia, ao argumento de que refoge à competência do TCDF instaurar procedimento de controle de constitucionalidade de normas, e que os questionamentos erguidos pelo MPC teriam sido oportunamente enfrentados pelo Judiciário, cujo órgão competente concluíra pela improcedência de semelhante arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos legais referenciados, conforme alegam.*

14. *Quanto ao mérito, defenderam a inexistência de vício nas sobreditas normas e a conseqüente legitimidade dos pagamentos e demais atos administrativos decorrentes de sua aplicação, realçando-se que não estariam presentes no caso em tela qualquer dos aspectos essenciais que caracterizariam hipótese de indevida transposição funcional de cargos, a saber: “a) migração de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

determinados servidores de uma carreira para outra, (b) passagem do agente público para um novo cargo/emprego diverso daquele anteriormente ocupado, ou (c) a outorga de atribuições inteiramente novas a um determinado cargo/emprego”.

15. *Na análise de sua alçada, a preclara Sefipe, com a costumeira proficiência, ao passo de afirmar a competência da Corte de Contas para apreciar a compatibilidade de leis/atos normativos em face da Constituição, oficia, no mérito, pelo reconhecimento de que os dispositivos impugnados configuram ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e da igualdade, bem como aos postulados da obrigatoriedade da realização de concurso público e do não-cabimento de qualquer espécie de vinculação/equiparação entre remunerações de agentes públicos, ao permitirem que servidores investidos em cargos efetivos de determinadas carreiras distritais, para os quais há padrões de vencimento, demais componentes do sistema remuneratório e direitos funcionais específicos outrora fixados, passassem a gozar de prerrogativas correspondentes atribuídas a integrantes de carreira diversa, na qual não ingressaram pela via regular e meritória do certame público próprio para ela.*

DAS PRELIMINARES

16. *Enfrentando, prima facie, as preliminares suscitadas pelas aludidas autoridades distritais, refuta igualmente o MPC o argumento de que o TCDF não tem legitimidade para exercer o controle difuso de constitucionalidade de leis e normas promulgadas no âmbito da respectiva jurisdição. Ao contrário, sob a premissa de que leis e atos administrativos inconstitucionais não tem validade jurídica, porque colidem com mandamento de uma lei superior, que é a Constituição, óbice jurídico nenhum parece existir para que a Corte de Contas assim atue, nos limites da sua competência, e também sob a compreensão de que está constitucionalmente incumbida da tarefa de controlar a validade das normas, de maneira autônoma, não olvidado que uma de suas funções mais nobres consiste em tutelar o patrimônio público e os interesses coletivos da sociedade ao ensejo da fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos atos emanados do Poder Público.*

17. *Não significa dizer, evidentemente, que o Tribunal de Contas tem competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos distritais em abstrato, uma vez que tal prerrogativa, de fato, é de alçada de órgão próprio da estrutura do Poder Judiciário. Todavia, pode, sim, reconhecer a incompatibilidade formal ou material de tais normas e afastar a sua aplicabilidade (capacidade de gerar efeitos concretos), na via incidental, por afronta ao Texto Maior, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta de seus membros. Até porque, no Estado Democrático de Direito, não há como negar que todas as instituições têm o dever de zelar pela supremacia e exequibilidade*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

das normas constitucionais, participando, enfim, ativamente, do processo de interpretação constitucional.

18. *Nesse quadro, encontra-se claramente delimitado o alcance do controle que as Cortes de Contas exercem, por interpretação sistemática da Lei Maior, que impede a violação dos dispositivos nela consagrados. Com efeito, não declaram a inconstitucionalidade; apenas deixam de aplicar a norma incompatível, negando-lhe eficácia, em nome da supremacia da Constituição.*

19. *Nesse sentido, é o escólio de Angélica Petian :*

“Embora não exista no nosso ordenamento jurídico fundamento para afirmar a competência dos Tribunais de Contas para exercer o controle abstrato das normas, isso não implica em retirar destes órgãos a competência para manifestarem-se sobre a constitucionalidade das normas, quando apreciadas concretamente. Entendemos que estes órgãos têm competência para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos que fundamentem os atos sob sua fiscalização e afastar sua aplicação, como forma de prevenir a prática de atos irregulares, quando contrariarem norma de hierarquia superior.

Essa possibilidade está em consonância com a ampliação do controle de constitucionalidade imposta pela Carta de 1988 que, além de estender o rol dos legitimados para iniciar o processo de controle das normas, também expressou “formas excepcionais” de controle, dentre as quais, o veto a cargo do Chefe do Poder Executivo e o controle prévio feito pelas Casas Legislativas.”

20. *Também assim se posicionou Roberto Rosas :*

“Ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, nos termos do art. 97, que dá essa competência aos tribunais enumerados no art. 92.

Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição, o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação porque há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado.”

21. *Desse modo, ao apreciar lei ou ato normativo, a Corte de Contas deverá fazê-lo, em primeiro lugar, tão só, no plano de eficácia, porquanto no de validade somente o Judiciário pode adentrar; em segundo lugar, proferindo um juízo de caráter informativo e orientador aos jurisdicionados, e como forma interna corporis, uma vez que terá caráter interno vinculante para processos fundamentados nas mesmas normativas.*

22. *Vale dizer, uma vez submetida ao seu conhecimento norma que possua aparente vício formal ou material que a torne incompatível com a Constituição Federal ou a LODF, o e. Plenário desta Corte tem o poder-dever de, como regra, após apreciar efetivamente a existência dessa incompatibilidade, dar ciência às autoridades cabíveis de que poderá negar validade a possíveis atos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

praticados com supedâneo na norma apreciada. Esse entendimento coaduna-se com a atual ordem constitucional, sem olvidar, ainda, dos termos da Súmula nº 347 do STF, que permanece integralmente hígida, eis que não negada sua validade pela maioria qualificada dos ilustres membros da Excelsa Corte, com efeitos erga omnes.

23. *Inegável, pois, em sentido inverso ao aqui sustentado pelos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo distritais, que o TCDF dispõe de prerrogativa para o controle de constitucionalidade, em caráter concreto, de lei ou ato normativo emanado do Poder Público e para comunicar às autoridades competentes eventuais máculas jurídicas quanto às normas apreciadas, para adoção das medidas legais pertinentes.*

24. *Inobstante tal juízo, o Ministério Público considera necessário reafirmar que, ao oferecer a peça exordial, objetivou submeter à apreciação da e. Corte de Contas arguição acerca da legitimidade (ou não) das despesas de pessoal efetivadas com esteio nos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, potencialmente aptos a produzir efeitos concretos desde sua vigência. É óbvio que, para a consecução desse exame, sendo a Carta Constitucional o fundamento de validade de todas as normas editadas pelo Poder Público, não se poderia prescindir da análise das citadas normas. Afinal, não é possível dizer da legalidade de um ato sem se examinar toda sua trajetória no universo normativo.*

25. *Considerando vencido o tema da possibilidade de o Tribunal de Contas afastar a aplicabilidade de norma que, em juízo qualificado, entender inconstitucional, completaremos essa primeira parte da análise demonstrando, igualmente, a improcedência do argumento emanado da CLDF de que os questionamentos suscitados na representação inaugural foram oportunamente enfrentados pelo Judiciário local ao julgar a ADI nº 2015.00.2.005517-6.*

26. *Insta observar que, quando da análise de admissibilidade da representação em apreço, também haviam os membros desta e. Corte compreendido que os artigos questionados da Lei nº 5.195/13 estavam abarcados pela citada ADI, então pendente de julgamento, razão de deliberarem pelo sobrestamento do exame de mérito dos presentes autos até decisão judicial definitiva (consoante o item II da Decisão nº 507/2015).*

27. *No entanto, convencido de que eram distintos os motivos e fundamentos das provocações lançadas em sua representação e os consignados pelo d. MPDFT naquela ADI, o MPC interpôs pedido de reexame contra a r. Decisão nº 507/2015, postulando o prosseguimento regular e autônomo destes autos.*

28. *Ao se examinar detidamente a petição do MPDFT, chega-se à inequívoca conclusão de que a impugnação ali encerrada tinha por escopo a concessão de diversos reajustes de vencimentos e vantagens remuneratórias para várias carreiras públicas distritais, sob o entendimento de que todas as normas que as veiculava comportariam vício comum de inconstitucionalidade - violação aos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

artigos 19, caput, e 157 da LODF -, qual seja, a falta de previsão orçamentária e a indisponibilidade financeira de realização de despesas previstas para o exercício de 2015. Submetia-se então à apreciação do Judiciário a regularidade da despesa de pessoal realizada (e a se materializar) com fulcro em dispositivos da Lei nº 5.195/13, dentre outros, sob o enfoque expresso da gestão fiscal responsável.

29. *Diversamente, a peça exordial destes autos comportaria questionamentos acerca da viabilidade jurídica (ou não), à vista do ordenamento constitucional e legal vigente, de extensão de tabelas de vencimentos básicos (e outras vantagens remuneratórias) aplicáveis a cargos de uma determinada carreira (no caso, a de Planejamento e Gestão Urbana e Regional - previstas nos Anexos III e IV daquela lei) a um segmento específico de servidores de diversas outras carreiras, como discriminado no Anexo I da indigitada norma. Por conseguinte, arguia-se a legitimidade das despesas decorrentes desse fato jurídico.*

30. *Assim sendo, decidiu o Tribunal de Contas levantar o sobrestamento imposto ao feito, nos termos da Decisão nº 5.941/2015, reconhecendo serem distintos os motivos e fundamentos das provocações do MPC e do MPDFT, pois o contrário implicaria, inexoravelmente, na perda de objeto da exordial dos autos.*

31. *Nesse quadro, não merece prosperar, como obstáculo à apreciação da peça ministerial em tela, a alegação de que a pretensão jurídica nela encerrada, em relação aos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, já teria sido enfrentada pelo Poder Judiciário com o julgamento da aludida ADI.*

DO MÉRITO

32. *Ultrapassadas, pois, as preliminares de prejuízo e de não conhecimento da representação, sigamos adiante com o exame de mérito das questões de fundo nela erguidas, convindo para tanto reproduzir, de plano, a redação dos dispositivos discutidos:*

CAPÍTULO XI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Fica estabelecida, na forma dos Anexos III e IV, a contar das datas neles especificadas, a tabela de vencimentos básicos aplicável aos servidores integrantes das carreiras Assistência à Educação, Assistência Pública à Saúde, Atividades Culturais, Políticas Públicas e Gestão Governamental, Atividades de Trânsito, Atividades do Meio Ambiente, Atividades Rodoviárias, Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária, Pública de Assistência Social e Servidores da Procuradoria, pertencentes às especialidades constantes no Anexo I desta Lei, observado, ainda, o nível de escolaridade, a jornada de trabalho e, nos casos especificados no edital normativo do concurso, o registro no Conselho de Classe.

§ 1º Os servidores alcançados pelo disposto no caput ficam reposicionados na nova tabela, independentemente de aferição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

mérito, de acordo com o tempo de serviço no cargo e na especialidade em questão, observado como parâmetro um padrão para cada doze meses de efetivo exercício.

§ 2º Os servidores abrangidos por este artigo não fazem jus, em nenhuma hipótese, a qualquer gratificação específica das carreiras que integram.

§ 3º A partir da publicação desta Lei, tornam-se desnecessárias as especialidades constantes no Anexo I desta Lei das carreiras mencionadas no caput.

§ 4º Os servidores atingidos por este artigo podem ficar à disposição do órgão gestor da carreira para participação em projetos estruturantes na área de planejamento e gestão urbana e regional do Governo do Distrito Federal.

§ 5º A não aceitação por parte do servidor em ficar à disposição do órgão gestor da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional para participação nos projetos estruturantes do Governo do Distrito Federal faz [com] que ele retorne à tabela de vencimentos da carreira à qual pertence.

§ 6º Os critérios para concessão de titulação e promoção dos servidores das carreiras citadas no caput que pertencem às especialidades constantes no Anexo I desta Lei devem obedecer ao disposto nas normas que regem essas matérias para a carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional.

Art. 21. Fica estendida aos servidores das carreiras citadas no art. 20 pertencentes às especialidades constantes no Anexo I desta Lei a GHPU, observadas as regras de concessão e as datas de vigência constantes no art. 17. (grifos nossos)

33. De início, a leitura atenta dos dispositivos transcritos sinaliza que o legislador teve cautela em não identificar/qualificar a movimentação de pessoal que consubstanciaria o aproveitamento, sob gestão única, de diversos servidores distritais efetivos que, embora estranhos à Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional, atuassem em áreas de competência (especialidades) correspondentes às atribuições específicas dos cargos integrantes dessa carreira paradigma.

34. No plano formal, conquanto o fato jurídico em foco não se revele congruente com qualquer das hipóteses de remanejamento de pessoal previstas na LC distrital nº 840/11 (em especial, remoção ou redistribuição, tratadas em seu Título II - Capítulo II), nenhum obstáculo maior parece se erguer para que, excepcionalmente, pudesse ser admitido como instrumento destinado a melhor atender aos princípios da eficiência e da racionalização administrativa.

35. Ocorre que, no plano fático (concreto), abriu-se caminho para o tratamento diferenciado e privilegiado de inúmeros servidores, independentemente do quadro de pessoal a que pertençam, cujas especialidades de origem identificam-se ou se equiparam com aquelas elencadas como paradigmas no Anexo I da Lei nº 5.195/13, dada a possibilidade de optarem, como expressão de isonomia, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

regras remuneratórias e de promoção distintas daquelas às quais se encontravam submetidos originariamente.

36. *É de observar que o caput do artigo 20 da referida lei, por exemplo, manda aplicar as tabelas de vencimentos básicos referentes aos cargos (de nível superior e médio) da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional aos servidores integrantes das carreiras ali especificadas pertencentes às mesmas especialidades daqueles cargos paradigmas.*

37. *Ao estender aplicação de tabela vencimental inerente a cargos de uma determinada carreira para servidores integrados a carreiras distintas, a título de isonomia, o dispositivo em questão implementa sistemática remuneratória em desacordo com vários preceitos constitucionais e legais de regência. Senão, vejamos:*

- Inobservância ao princípio da legalidade remuneratória específica do agente público, cuja diretriz vem grafada no caput e no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 19/98 (reproduzido, por simetria constitucional, no caput e no inciso IX do art. 19 da LODF), verbis:*

“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:

(...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;” (g.n.)

Note-se que a Constituição Federal impõe lei específica e, conforme nos ensina a íclita constitucionalista Cármen Lúcia, “lei específica é aquela que tem objeto único, especificado na ementa e delimitado em seus dispositivos, os quais podem cuidar, exclusivamente, da matéria a que se propõe ali versar”.

No caso, embora a Lei nº 5.195/13 disponha sobre a Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, conforme especificado em sua ementa, estabeleceu a possibilidade de que servidores a ela estranhos tivessem suas remunerações alteradas por diploma legal diverso daqueles que, originariamente, fixaram seus respectivos padrões de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório. Cuidou, portanto, de matéria estranha à que, a princípio, seria seu objeto único e, por consequência, subvertera o propósito da especificada imposição constitucional.

- Igualmente, não se coaduna a indigitada sistemática, estabelecida, frise-se, a pretexto de isonomia/equiparação salarial, com o disposto no artigo 39, § 1º, da CF/88, com a redação dada pela EC 19/98 (correspondente na LODF - art. 33, § 3º), segundo a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

qual “a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II – os requisitos para a investidura;

III – as peculiaridades dos cargos.” (g.n.)

A alteração no texto do art. 39 da CF foi significativa, pois, a partir de então, a Carta Magna não trata mais de isonomia de vencimentos, mas, sim, de padrão de vencimentos e critérios para sua fixação.

Dessa maneira, na ordem constitucional vigente, não há como invocar ou prosperar qualquer vinculação/equiparação remuneratória de uma categoria funcional com outra, ou mesmo isonomia salarial.

Noutro giro, é incontroversa a existência, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, de diversos planos de carreiras, cargos e salários individualmente estabelecidos em face dos diversos órgãos/entes que a integram e devidamente estruturados em consonância com as regras estatuídas no dispositivo constitucional supra.

Nesse quadro, é evidente que o art. 20 da Lei nº 5.195/13 padece de vício de inconstitucionalidade material, ao permitir a concretização de antijurídica equiparação/isonomia salarial de servidores integrantes de cargos e carreiras distintos, por mero critério de equivalência/similaridade de especialidades funcionais.

• Não se conforma o preceito impugnado, ademais, com o disposto no art. 71 da LC nº 840/11 (Estatuto Jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais), que reza: “O vencimento básico é fixado por padrão na tabela de remuneração da carreira.” (g.n.)

Partindo-se da premissa de que as especialidades discriminadas no Anexo I da Lei nº 5.195/13, que porventura existam previstas nas carreiras citadas no caput do art. 20, delas não se desvincularam, torna-se claro que o que estabelece – aplicação de tabelas de vencimentos básicos e demais componentes do sistema remuneratório de carreira distinta - colide frontalmente com o dispositivo estatutário supra.

38. *A propósito, de forma abalizada e esmerada a zelosa Sefipe abordou e se convenceu dessa série de distorções à ordem jurídica, ao ponderar a hipótese, em especial, sob a dicção do disposto nos dois dispositivos acima cotejados (arts. 39 da CF e 71 da LC 840/11), a par do trivial princípio de hermenêutica jurídica segundo o qual a lei não deve conter expressões supérfluas ou desnecessárias (verba cum effectu sunt accipienda), asseverando, em conclusão, que “o legislador pretendeu consolidar a ideia de que a fixação do vencimento dar-se-á, sempre, no cargo da própria carreira.”*

39. *No particular, inclusive, vislumbrou na própria Lei nº 5.195/13 notória contradição, pois, ao tempo em que conceitua*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

vencimento básico como a percepção pecuniária equivalente ao padrão do cargo ocupado pelo servidor (art. 3º, inc. VIII), permitiria, pela aplicação do caput do art. 20, a “um analista de atividades rodoviárias, da Carreira Atividades Rodoviárias do DER - DF, receber vencimento referente a determinado cargo para o qual não realizou concurso”, exemplificando.

40. *Além de inegável configuração de hipótese atentatória ao princípio da legalidade, o dispositivo em tela incorreu em outro indistigável vício material de inconstitucionalidade, por consubstanciar situação jurídica de equiparação remuneratória em ofensa direta ao disposto no inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/98 (replicado no inciso XII do art. 19 da LODF, na redação dada pela ELO 80/14), que considera a inadmissibilidade de vinculação/equiparação entre carreiras diversas.*

41. *Como bem anotou a Sefipe, após a EC 19/98, não mais é possível a isonomia prevista anteriormente no artigo 39, § 1º, da CF, que equiparava padrões de vencimentos em virtude de atribuições iguais ou assemelhadas.*

42. *Sobre o tema, vale a pena conferir o entendimento da e. Ministra Cármen Lúcia, expresso ao analisar, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 597.242, pretensão de paridade (equiparação) isonômica de vencimentos entre Procuradores do Poder Legislativo e os Procuradores do Estado de Alagoas, verbis:*

“A equiparação é uma igualação horizontal de vencimentos ou de remuneração, determinada mediante comparação que conduz à conclusão sobre a analogia possível, juridicamente, de cargos, funções ou empregos ou das atribuições que lhes são inerentes. Os cargos, funções ou empregos são desiguais, mas, pela via comparativa, chega-se ao resultado jurídico de que os vencimentos que lhes são inerentes devem ser igualados. Equipara-se o que não é igual, mas que pode ser, juridicamente, tratado como se o fora, promovendo-se, então, a igualação dos vencimentos ou da remuneração que por conta deles deve ser atribuída a um servidor.

A equiparação é movimento pelo qual se estabelece uma realidade a partir de fatores e critérios tidos como próprios para aproximar diferenças que, a despeito dessas características, guardam dados de aproximação em seus resultados. Faz-se ela entre cargos, funções ou empregados desiguais, insista-se, mas que comportam elementos de identificação tidos como válidos e, por isso mesmo, aproveitados pelo sistema. A consequência da equiparação é a definição de vencimentos iguais, em razão daquele fator de identificação tido como próprio pelo constituinte (e apenas por ele) para cargos que não são iguais, mas formalmente igualados no sistema fundamental. Note-se, pois, que a equiparação somente pode ser considerada válida se feita pelo próprio constituinte, pois, a Constituição, (...) proibiu o seu advento pela legislação infraconstitucional (art. 37, XIII)’ (Princípios constitucionais do servidor público. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 331).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou, expressamente, sobre a matéria aqui versada, qual seja, a impossibilidade de equiparação de vencimentos entre Procurador do Poder Legislativo e Procurador do Estado, sendo exemplo:

'EMENTA: Vencimentos: isonomia: inadmissibilidade de equiparação por decisão judicial de Procurador do Estado a Procurador da Assembléia Legislativa, sob o fundamento de similitude de funções (Súmula 339)' (RE 228.038/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 28.5.1999).

'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RIO GRANDE DO NORTE. VENCIMENTOS DE PROCURADORES DO ESTADO, DEFENSORES PÚBLICOS, DELEGADOS DE POLÍCIA E PROCURADORES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E DAS AUTARQUIAS. VINCULAÇÃO À REMUNERAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Prejudicado o pedido na parte referente à violação ao artigo 39, § 1º, da Constituição Federal, modificado substancialmente pela promulgação da EC 19/98 no curso da ação. Precedentes. 2. Equiparação de vencimentos no âmbito do serviço público. Vedação prescrita no inciso XIII do artigo 37 da Carta Federal. Alteração superveniente do dispositivo constitucional que não implicou modificação essencial do seu conteúdo, mantido o princípio que obsta a referida vinculação. Proibição que atinge situações anteriores à Constituição de 1988 (artigo 17 do ADCT/88). Ação conhecida em parte e, nesta parte, julgada procedente' (ADI 305/RN, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 13.12.2002).

E, ainda:

'EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO. C.F., art. 37, XIII. Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, do Estado de Alagoas. I. - Objetivando impedir majorações de vencimentos em cadeia, a Constituição Federal, art. 37, XIII, veda a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. II. - Inconstitucionalidade de parte da segunda parte do art. 74 da Lei Complementar nº 7, de 1991, com a redação da Lei Complementar nº 23, de 2002, ambas do Estado de Alagoas. (...)' (ADI 2.895/AL, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 20.5.2005, grifos nossos).

'EMENTA: I. Servidor público: equiparação, por norma constitucional estadual, de vencimentos de Procuradores do Estado de classe especial e do Procurador-Geral do Estado: inconstitucionalidade (CF, art. 37, XIII). II. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "atribuindo-se à classe de grau mais elevado remuneração não inferior à do Procurador-Geral do Estado constante no inciso VI do artigo 136 da Constituição do Estado da Paraíba' (ADI 955/PB, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 25.8.2006, grifos nossos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

'EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. VENCIMENTOS E PROVENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. EQUIPARAÇÃO E VINCULAÇÃO. REGIME JURÍDICO: PODER DE INICIATIVA DE LEI. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO INCISO XIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROPOSITURA DA ADI PELO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, COM POSTERIOR RATIFICAÇÃO PELO GOVERNADOR: LEGITIMIDADE ATIVA. (...) Trata-se de equiparação e vinculação proibidas pelo inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, mesmo com a nova redação dada pela E.C. n° 19/98. 2. Basta observar que, aumentados os vencimentos do cargo de Agente Fiscal dos Tributos Estaduais, símbolo TAF-501.1, estarão automaticamente aumentados os vencimentos e proventos dos servidores referidos na norma em questão. 3. Além disso, não pode a Constituição Estadual, segundo pacífica jurisprudência desta Corte, retirar do Governador do Estado sua competência privativa para iniciativa de leis que disponham sobre aumento de remuneração (art. 61, II, "a", da C.F.) ou sobre regime jurídico dos servidores estaduais (art. 61, II, "c"). 4. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 71 do ADCT da Constituição Estadual da Paraíba. 5. Plenário. Decisão unânime' (ADI 1.977/PB, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 2.5.2003, grifos nossos).

Nesse mesmo sentido é a manifestação do nobre Sub-Procurador Geral da República:

'Ademais, o recurso extraordinário impugna decisão contrária à jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, caso em que se presume a repercussão geral do tema, consoante o art. 323, § 1º, do Regimento Interno do STF, com a emenda regimental n° 21, de 30.04.2007.

Com efeito, o art. 37, XIII, da Constituição Federal, com a nova redação conferida pela Emenda Constitucional n° 19/98, veda 'a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público'.

Essa regra proibitiva tem por escopo impedir os reajustes automáticos de vencimentos, o que sucederia na hipótese de um cargo estar vinculado a outro, de tal sorte que, havendo acréscimo pecuniário ao cargo-paradigma, o outro seria automaticamente beneficiado na mesma proporção.

Essa limitação encontra ressonância em outra regra constitucional inserta no art. 169, caput e § 1º, que exige prévia dotação orçamentária suficiente para atender às despesas com pessoal, bem como os acréscimos dela decorrentes.

Nessa linha de raciocínio, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal veda ao Poder Judiciário instituir ou estender aumento ou reajuste concedido por lei a determinada categoria de servidores públicos, ao fundamento de isonomia, pois restaria vulnerado princípio basilar do Estado Democrático de Direito, a separação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

poderes, consoante Enunciado nº 339 da Súmula do Supremo Tribunal Federal (...)."

43. Também por compor a consolidada orientação jurisprudencial do e. STF sobre o tema, cabe citar a seguinte ementa de acórdão exarado na ADIn 4.009/SC, em que se discutia possível vinculação/equiparação remuneratória de servidores públicos estaduais integrados em distintas carreiras, verbis:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DA REQUERENTE - ADEPOL. LEI COMPLEMENTAR N. 254, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LEI COMPLEMENTAR N. 374, DE 30 DE JANEIRO DE 2007, AMBAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. ARTIGO 106, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO CATARINENSE. LEIS COMPLEMENTARES NS. 55 E 99, DE 29 DE MAIO DE 1.992 E 29 DE NOVEMBRO DE 1.993, RESPECTIVAMENTE. VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS DOS POLICIAIS CIVIS E MILITARES À REMUNERAÇÃO DOS DELEGADOS. ISONOMIA, PARIDADE E EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF: VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, INCISO XIII; 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "A", E 63, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PROIBIÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO ENTRE REMUNERAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A legitimidade ad causam da requerente foi reconhecida por esta Corte em oportunidade anterior - entidade de classe de âmbito nacional, com homogeneidade em sua representação, que congrega Delegados de Carreira das Polícias Federal, Estaduais e do Distrito Federal. 2. O objeto desta ação direta diz com a possibilidade de equiparação ou vinculação de remunerações de servidores públicos estaduais integrados em carreiras distintas. 3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no que tange ao não-cabimento de qualquer espécie de vinculação entre remunerações de servidores públicos [artigo 37, XIII, da CB/88]. Precedentes. 4. Violação do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Brasil - "são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que: [...]; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração". 5. Afronta ao disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição do Brasil - "não será admitido aumento de despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvados o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º". 6. É expressamente vedado pela Constituição do Brasil o atrelamento da remuneração de uns servidores públicos à de outros, de forma que a majoração dos vencimentos do grupo paradigma consubstancie aumento direto dos valores da remuneração do grupo vinculado. 7. Afrontam o texto da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

do Brasil os preceitos da legislação estadual que instituem a equiparação e vinculação de remuneração. 8. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade: [i] do trecho final do § 3º do artigo 106 da Constituição do Estado de Santa Catarina: "de forma a assegurar adequada proporcionalidade de remuneração das diversas carreiras com a de delegado de polícia"; [ii] do seguinte trecho do artigo 4º da LC n. 55/92 "[...], assegurada a adequada proporcionalidade das diversas carreiras com a do Delegado Especial"; [iii] do seguinte trecho do artigo 1º da LC 99: "mantida a proporcionalidade estabelecida em lei que as demais classes da carreira e para os cargos integrantes do Grupo Segurança Pública - Polícia Civil"; e, [iv] por arrastamento, do § 1º do artigo 10 e os artigos 11 e 12 da LC 254/03, com a redação que lhe foi conferida pela LC 374, todas do Estado de Santa Catarina. 9. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir da publicação do acórdão. 10. Aplicam-se à ADI n. 4.001 as razões de decidir referentes à ADI n. 4.009." (sem grifos no original)

(ADI 4009, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04.02.2009, DJe-099 DIVULG 28.05.2009 PUBLIC 29.05.2009)

44. *No caso sob análise, ao atribuir a mesma tabela de vencimentos da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional a um restrito universo de servidores de outras carreiras, calcado em isonomia salarial, exclusivamente pelo critério de "equivalência de especialidades" ocupadas, o caput do art. 20 da Lei nº 5.195/13 põe em prática, concretamente, a equiparação ilegítima preceituada pelos dispositivos constitucionais já referidos, na medida em que, inequivocamente, atrela esses servidores à carreira paradigma em matéria remuneratória. Por tal razão, é inevitável reconhecer que o dispositivo em questão, por si só, padece de inconstitucionalidade material.*

45. *Exemplificando o que acontece no plano fático, auditoria realizada na antiga Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização - SEGAD, tendo por objeto examinar os pagamentos efetuados aos servidores, ativos e inativos, e pensionistas vinculados à pasta, o corpo técnico identificou a aludida equiparação ilegítima, como demonstrado no seguinte trecho do relatório apresentado no Processo nº 27774/2015:*

"177. Por sua vez, a Lei nº 5.195/2013, que dispôs sobre a carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do DF, ao aplicar, por meio do art. 2034, aos servidores que pertencessem às especialidades constantes do seu Anexo I e integrantes de várias carreiras do GDF35 a tabela de vencimento fixada para a carreira acima nominada³⁶, instituiu acessão funcional de forma derivada a um grupo de servidores, em contraste aos demais que, mesmo pertencendo as essas mesmas carreiras, não foram alcançados pela 'equiparação' de vencimentos, vez que não detinham as especialidades indicadas no Anexo III. Semelhante distinção se fez, também, aos servidores que não aderiram à condição imposta no §3º do citado artigo."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

46. Não obstante esse achado e a compreensão então externada, que se estendia para outras situações similares observadas na ocasião, houve por bem a equipe de auditoria decidir não submeter à Corte juízo de valor concreto a respeito, a par de que era objeto da representação ministerial aqui tratada, sugerindo, no entanto, que se alertasse a SEPLAG acerca da necessidade de acompanhar os desdobramentos do presente feito.

47. Constatação semelhante ocorreu em auditoria de mesma natureza no Departamento de Estradas de Rodagem, objeto do Processo nº 12831/2015, em que a equipe responsável pela fiscalização expôs a situação nos seguintes termos:

“2.3.1.1.1 Da Transposição de Cargo

67. Cotejando os dados cadastrais e remuneratórios dos servidores merece relevo a evidência de transposição de cargo detectada, em relação a diversos servidores do Departamento de Estradas de Rodagem do DF, em face da Lei nº 4.463, de 13/01/2010, que criou a carreira de Planejamento e Gestão Urbana, com as alterações dispostas pela Lei nº 5.195, de 26/09/2013.

68. A Lei nº 4.463, de 13/01/2010, criou a carreira de Planejamento e Gestão Urbana, estabelecendo, entre outras, a redistribuição de servidores, consoante disposto nos seus artigos 14, 15 e 16, verbis:

‘Art. 14. Os cargos da carreira de Analista de Administração Pública, de que trata a Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, nas especialidades Arquiteto, Geógrafo, Engenheiro Civil, Engenheiro Agrimensor e Geólogo, ficam redistribuídos para a carreira de Planejamento e Gestão Urbana do Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal.

Art. 15. Os cargos da carreira de Técnico de Administração Pública, de que trata a Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, nas especialidades Topógrafo, Técnico em Edificações e Desenhista, ficam redistribuídos para a carreira de Planejamento e Gestão Urbana do Quadro de Pessoal do Governo do Distrito Federal.

Art. 16. O disposto nesta Lei aplica-se aos aposentados e pensionistas das carreiras de Analista e de Técnico de Administração Pública das especialidades de que tratam os arts. 14 e 15.’

(...)

70. De imediato, verifica-se que as duas carreiras citadas no dispositivo legal acima transcrito (Administração Pública e Planejamento e Gestão Urbana do DF) não atendiam o requisito da equivalência de vencimentos, em face da superioridade dos valores de tabela da segunda carreira em relação aos da primeira. De todo modo, a redistribuição de que trata essa norma não alcançou os servidores do DER/DF.

71. Posteriormente, com a edição da Lei nº 5.195/13, que dispôs sobre a referida carreira Planejamento e Gestão Urbana e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Regional do DF, algumas impropriedades foram verificadas em relação aos seus artigos 20 e 21. No âmbito do DER/DF, a situação alcançou 119 servidores ativos e 27 inativos/pensionistas, dentre eles os aposentados José Adão da Rocha, Luiz Carlos Martins Roz, Gilmar Ferreira de Lima e Wilson Roquete Cabral (fls. 194/197), listados no Quadro II supra.

72. *Questionada a respeito, a Chefe do Núcleo de Aposentadorias e Pensões esclareceu, informalmente, que realizou os cálculos de todos os aposentados, um a um, que cumpriam os requisitos estabelecidos no art. 20 da Lei nº 5.195/13. Nos casos em que foi identificado acréscimo remuneratório com a aplicação da citada lei, houve a extensão da tabela de vencimentos básicos e de outras vantagens remuneratórias da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional a estes aposentados. Ao que se percebe, o mesmo procedimento foi aplicado em relação àqueles que permanecem na ativa, tendo em conta que no mês de abril/2015, 119 servidores encontravam-se percebendo suas remunerações com base na Lei nº 5.195/2013.*

73. *Diante do exposto, resulta que tanto a Lei nº 4.463/10 (artigos 14 a 16) quanto a Lei nº 5.195/13 (artigos 20 e 21), atinentes à carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do DF apresentam vícios de legalidade. Cabe noticiar que o MPDFT impetrou ADIN contra os efeitos da Lei nº 5.195/13 (2015 00 2 005517-6), no que se refere ao reajuste de remuneração nela veiculado, a qual foi rejeitada pelo Conselho Especial do TJDFT. Por outro lado, quanto à validade dos arts 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, o assunto está sendo apreciado pelo TCDF no Processo nº 3.872/2015.”*

48. *Como no processo anteriormente citado, houve sugestão no sentido de orientar a Autarquia a acompanhar o que viesse a ser decidido no presente feito, cujo deslinde, portanto, no entender do MPC, à luz da almejada uniformidade de tratamento jurídico-processual, deve nortear as ações dos órgãos jurisdicionados que porventura tenham em seus quadros servidores beneficiados pela aplicação dos arts. 20 e 21 da Lei nº 5.195/13.*

49. *Feito esse breve aparte, cabe prosseguir na verificação de outros potenciais efeitos dos demais dispositivos impugnados. Lembremos, antes e novamente, o que encerram.*

50. *O § 1º do mesmo artigo 20 da Lei nº 5.195/13 traz disposições para o reposicionamento na nova tabela vencimental dos servidores alcançados pelo disposto no caput. O § 2º, por sua vez, retira desses servidores o direito “a qualquer gratificação específica das carreiras que integram”. O § 3º é enfático ao expressar que, a partir da publicação da norma, “tornam-se desnecessárias as especialidades constantes no Anexo I desta Lei das carreiras mencionadas no caput”. Os §§ 4º e 5º seguintes, a seu turno, deixam claro que a oportunidade em questão seria opcional, para “ficar à disposição do órgão gestor da carreira para participação em projetos estruturantes na área de planejamento e gestão urbana e regional do Governo do Distrito Federal”, estabelecendo que o servidor que não*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

aceitasse tal condição permaneceria vinculado à tabela de vencimentos da carreira de origem. Por último, o § 6º do art. 20 e o art. 21 são explícitos ao estenderem aos servidores das carreiras citadas no caput daquele artigo os mesmos critérios para concessão de titulação e promoção e a Gratificação por Habilitação em Planejamento Urbano – GHPU atribuídos aos integrantes da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional.

51. *Ponderando sob o prisma teleológico as disposições veiculadas por esses preceitos, sem perder de vista, sobretudo, a regra vencimental que os encabeça, anteriormente abordada, tem-se que visaram a reunir especialidades privativas de profissionais cadastrados no Sistema Confea/Crea sob remuneração paritária, independentemente do cargo e da carreira a que pertencessem .*

52. *Ocorre que, por mais nobres e justas possam se revelar as motivações da proposta de unificação encerrada nas normas sob exame, a hipótese de um servidor integrante de determinado cargo e carreira - que tenham disciplina remuneratória e funcional própria - perceber vencimentos e se submeter a regras de titulação/promoção referentes a cargo e carreira distintos, sem que tenha ele sido legitimamente admitido para tanto, não encontra supedâneo no ordenamento jurídico pátrio.*

53. *É notório que o legislador, ao invés de promover a pretensa isonomia reunindo os referidos cargos sob denominação e carreira únicas, findou por igualá-los somente no que atine ao aspecto remuneratório, violando expressamente, como já afirmado, o mandamento constitucional do art. 37, XIII.*

54. *Com efeito, apesar da lei editada, todas as especialidades discriminadas no corpo de seu Anexo I pertencentes às carreiras citadas no caput do art. 20 continuaram a existir com denominações e atribuições próprias, diferentes entre si, por conta dos cargos específicos (e carreiras) aos quais permaneceram atreladas, a não ser pela remuneração, que ficou equiparada à dos cargos equivalentes da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional.*

55. *Do contrário, seria inevitável admitir que o artifício consubstanciou a formação de uma “carreira fictícia” no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, com paridade remuneratória e de direitos funcionais com a supra nominada, composta por servidores integrantes de carreiras/cargos diversos que ocupam especialidades análogas àquelas contempladas pela referida lei, o que para ser legítimo, à toda evidência, não poderia prescindir da prévia aprovação em respectivo concurso público.*

56. *De outra parte, ao se restringir (o procedimento) apenas a um determinado segmento de servidores representados por um sistema corporativo (Sistema Confea/Crea), caracterizou-se grave violação ao princípio da impessoalidade, pois é cediço que a Administração Pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear o seu comportamento.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

57. O caso sob exame muito faz lembrar hipótese prevista no art. 6º do Decreto nº 21.688/00, com a redação dada pelo Decreto nº 24.109/03, que dispunha sobre concurso público na Administração Pública do Distrito Federal, consistente em permitir a candidatos aprovados em certame destinado a determinado órgão/entidade serem nomeados ou admitidos em outro órgão/entidade, condicionado ao atendimento de alguns requisitos, a saber: o prévio preenchimento das vagas específicas ofertadas no certame; o interesse da Administração; a similitude de atribuições entre cargos ou empregos, respeitadas as habilitações específicas; o respeito à ordem de classificação e ao regime jurídico de regência do cargo/emprego; e a opção do candidato.

58. Esse procedimento restou conhecido como “instituto do aproveitamento”, que, na prática, apesar das condicionantes impostas, possibilitava que candidatos aprovados em um concurso fossem nomeados/admitidos para cargos sem identidade, passassem a integrar carreiras diversas, com salários diferentes, direitos e deveres distintos, carga horária desigual, dentre outros aspectos.

59. Ainda que tardiamente, a inconstitucionalidade dessa regra acabou arguida pelo MPDFT (ADI nº 2007.00.2.006740-7), que a entendeu revestida de vícios materiais, por afronta aos princípios regentes da Administração Pública constantes do art. 19 da LODF (em especial, os da isonomia, moralidade, legalidade, razoabilidade e impessoalidade) e à regra constitucional do concurso público, tendo o e. Conselho Especial do TJDFT, no mérito, julgado procedente a ação .

60. Oportuno observar que, no voto condutor do v. acórdão, argumentara-se que, inobstante os requisitos estabelecidos para se viabilizar o aproveitamento, seriam insuficientes para impedir irregularidades e abusos, sobretudo porque cada órgão ou entidade possuiria peculiaridades em sua estrutura, dentre as quais, atribuições dos cargos, carga horária e composição remuneratória. Considerara-se, igualmente, que a simples exigência de “similitude de atribuições” entre os cargos e o “respeito ao (respectivo) regime jurídico de regência” não impediriam a ocorrência de situações absolutamente inaceitáveis, em que candidatos em idêntica situação jurídica (aprovados no mesmo certame) acabassem tendo destinos profissionais totalmente diferentes, passando a integrar carreiras diversas, com atribuições totalmente distintas e com significativa diferença remuneratória e de jornada de trabalho, o que geraria a insatisfação de candidatos que não fossem “aproveitados” em carreiras/cargos que oferecessem melhores condições remuneratórias ou de trabalho.

61. Ressaltara-se, mais, que tais desvios foram também constatados por este Tribunal de Contas, que deliberou por determinar ao então chefe do Executivo local que tornasse “sem efeito as nomeações e/ou posses de servidores aproveitados”, bem como que se suspendesse a posse de candidatos já nomeados, inclusive .



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

62. *Salientara-se, ainda, que “a investidura em cargo ou emprego público, por mandamento constitucional, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou 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”. Acrescentara-se, nesse particular, 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”. Em arremate, ante escorregadas lições doutrinárias então colacionadas, concluíra-se “que a aprovação no certame público está diretamente ligada ao cargo a ser ocupado, não podendo, portanto, haver ‘aproveitamento’ ou ‘transposição’ de servidores, ainda que concursados, para outros cargos, para os quais não prestaram concurso público, porquanto o certame anterior a eles não se dirigia.”*

63. *No caso destes autos, ficou claro que os artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13 promoveram a unificação, mediante ajustes de caráter remuneratório, de cargos de atribuições absolutamente diferenciadas em grau de complexidade e carreiras totalmente distintas, ainda que respeitantes a especialidades que guardem aparente similitude. De outro lado, os servidores contemplados ficariam “à disposição do órgão gestor da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional para participação nos projetos estruturantes do Governo do Distrito Federal” (de sentido ainda extremamente indeterminado), condicionado à opção dos próprios, sob pena de retorno “à tabela de vencimentos da carreira à qual pertence” (§§ 4º e 5º do art. 20), o que nos conduz à compreensão de que, aderindo àquela condição, esses servidores não mais estariam prontamente disponíveis para emprego, pelos órgãos/entes aos quais originalmente vinculados, nas respectivas áreas de competência afetadas.*

64. *Sob tal prisma, constata-se que, em realidade, concretiza-se a transferência (aproveitamento) dos aludidos servidores para outro órgão, com quadro e carreira próprios, não se tratando, ao contrário do que muitos podem pensar, de situação transitória, precária, mas permanente, eis que servidores inativos e pensionistas vinculados às carreiras então contempladas, reflexamente, puderam exercer os mesmos direitos funcionais e remuneratórios outorgados ao pessoal da ativa, com base no instituto da paridade, observado no art. 23 daquela lei. Aliás, corroboram esse juízo os achados em trabalhos de auditoria recentemente realizados pela Sefipec, a que anteriormente nos referimos.*

65. *Ponderado o caso à luz das premissas que pautaram o julgamento da ADI em face do art. 6º do Decreto nº 21.688/00, observando nesse cotejamento, inclusive, traços comuns (mormente a similitude de atribuições entre cargos/empregos, respeitadas as habilitações específicas e a opção do servidor/candidato), conclui-se que a aplicação do disposto nos indigitados arts. 20 e 21 da Lei nº*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

5.195/13 implicou, por vias transversas, investiduras em determinada carreira sem o prévio, indispensável e respectivo concurso público (provimento derivado).

66. O concurso público, por ser sempre específico para determinado cargo e encartado em certa carreira, impede que o servidor que nele se investiu seja trasladado para outro cargo de natureza diversa ou, ainda, para outra carreira melhor retribuída. O ilustre jurista Bandeira de Mello, quando se refere às formas de provimento derivadas, ressalta:

“Claro está, entretanto, que a existência de forma de provimento derivada de modo algum significa abertura para costear-se o sentido próprio do concurso público. Como este é sempre específico para dado cargo, encartado em carreira certa, quem nele se investiu não pode depois, sem novo concurso público, ser trasladado para cargo de natureza diversa ou de outra carreira melhor retribuída ou de encargos mais nobres e elevados.

O nefando expediente a que se alude foi algumas vezes adotado, no passado, sob a escusa de corrigir desvio de funções ou com arrimo na nomenclatura esdrúxula de ‘transposição de cargos’. Corresponde a uma burla manifesta do concurso público. É que permite a candidatos que ultrapassaram apenas concursos singelos, destinados a cargos de modesta expressão - e que se qualificaram tão-somente para eles - venham a aceder, depois de aí investidos, a cargos outros, para cujo ingresso se demandaria sucesso em concurso de dificuldades muito maiores, disputados por concorrentes de qualificação bem mais elevada.”

67. Desse modo, inexistente dúvida que as disposições legais em referência padecem de inconstitucionalidade material, eis que se tem clara hipótese de transposição funcional (ou aproveitamento), figura há muito banida do ordenamento constitucional vigente.

68. Convém ainda descortinar no ponto a razão do comando contido no § 3º do art. 20 da Lei nº 5.195/13, preconizando que, a partir da publicação dessa lei, tornam-se desnecessárias as especialidades constantes em seu Anexo I das carreiras mencionadas no caput. Como reflexo dessa cláusula, é possível imaginar, exemplificando, que o Departamento de Estradas de Rodagem não mais teria disponível em seus quadros profissionais formados em Engenharia Civil ou Geologia, especialidades pertencentes ao cargo de Analista de Atividades Rodoviárias, da Carreira Atividades Rodoviárias, sabendo que, dentre as competências daquela autarquia, arrolam-se variados programas, projetos e ações a serem desenvolvidos e executados por tais profissionais. Decerto, esse singelo exemplo estende-se, mutatis mutandis, para os demais órgãos/entes cujos quadros de pessoal revelem-se afetados pela indigitada norma.

69. Ao ver deste órgão ministerial, trata-se de mais um componente a sinalizar a aludida transferência ilícita, por encerrar instrumento de futura ruptura jurídica das especialidades citadas (e de seus respectivos ocupantes) com os cargos/carreiras de origem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

70. *Basta observar que a LODF dispõe que, “extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada até seu adequado aproveitamento em outro cargo” (art. 40, § 3º). Nesse sentido o c. STF já decidiu que “o servidor público posto em disponibilidade tem o direito de ser aproveitado em outro cargo da Administração Pública Direta ou Indireta, desde que observada a compatibilidade de atribuições e vencimentos com o cargo anterior” (RE 560.464).*

71. *Nessa ótica, fortes indícios despontam no sentido de que o procedimento estabelecido pelos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13 objetivou, num primeiro momento, estabelecer equiparação remuneratória e funcional dos servidores integrantes das diversas carreiras mencionadas no caput do art. 20 em face dos cargos de níveis correspondentes da Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional, para, num segundo momento, uma vez já declarada a desnecessidade das respectivas especialidades nas carreiras de origem, promover o definitivo aproveitamento daqueles servidores na carreira paradigma.*

72. *Não foi outra a compreensão da unidade técnica especializada acerca da circunstância jurídica engendrada pela aplicação dos indigitados dispositivos legais, merecendo ser aqui novamente realçada sua exposição a respeito:*

“30. *Se o acesso a determinado cargo público, registre-se, de provimento efetivo, se dá inicialmente com a aprovação em concurso público, e, com ela, após a investidura, seus respectivos direitos, incluindo seus vencimentos, então é notória a afronta ao princípio do concurso público, uma vez que os servidores de diversas carreiras passam a ter acesso à remuneração e outros direitos, por exemplo, à promoção e à titulação (§ 6º do art. 20 da Lei n.º 5.195/13), de carreira diversa, qual seja, Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal.*

31. *É que, embora não contenha dispositivos claros da investidura na Carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, observa-se a tentativa de criação de carreira paralela àquelas, criando-se, na verdade, uma anomalia jurídica a malferir o princípio do concurso público, requisito necessário para se gozar dos direitos da carreira a que dispõe a Lei distrital n.º 5.195/13.*

32. *Veja-se que o próprio § 3º do art. 20 deixa assente que aquelas especialidades passam a ser desnecessárias para aquelas carreiras, extinguindo-as ao longo do tempo, configurando-se, portanto, em ingresso indireto dos servidores aprovados em concursos para carreiras diversas do GDF na sobredita Carreira de Planejamento e Gestão Urbana e Regional do Distrito Federal, dado que passam a ter vencimento, gratificação e regras de promoção dessa última.”*

73. *Ao passo de também corroborar essa tese, vale conferir destaque a trecho da informação do corpo técnico que, a um só tempo, evidencia o implemento de estratégia para a promoção intrínseca de incremento de remuneração dos potenciais*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

destinatários das normas impugnadas, com preterição da exigência do concurso público específico, e o comprometimento do princípio da igualdade em relação a esses mesmos servidores:

“46. De outra banda, fere-se, por igual, o princípio da igualdade, uma vez que tal lei criou situações deveras curiosas, como no caso de dois servidores do cargo analista de atividades rodoviárias – especialidade: Engenharia, ambos no Padrão I, da 3º Classe, um optante pelo regime de disposição ao órgão gestor da carreira para participação em projetos estruturantes na área de planejamento e gestão urbana e regional do Distrito Federal, a que alude o § 4º do art. 20 da Lei distrital n.º 5.195/13, auferindo vencimento inicial de R\$ 9.600,00 (anexo III da referida Lei), e outro que não aceitou tal opção, continuando sob o pálio da Lei 5.125/13 (Dispõe sobre a Carreira Atividades Rodoviárias do Distrito Federal), sendo que, nesse caso, restaria ao último a percepção de vencimento bem menor que o primeiro, na ordem de R\$ 5.026,28 (conforme anexo I da Lei distrital n.º 5.125/13), em flagrante afronta ao princípio da isonomia, ainda que lhe seja facultada tal opção.”

74. Nesse diapasão, ainda que se possa argumentar que a aplicação dos preceitos em tela longe estaria de propiciar ao destinatário modalidade de provimento em cargo diverso daquele para o qual prestara concurso público (apenas sob a ótica e aspecto formais), na prática, o artifício configurou situação antijurídica, com traços de semelhança com o inconstitucional modelo de aproveitamento previsto no art. 6º do Decreto nº 21.688/00, espécie de variante à vedada transposição funcional, na medida em que possibilita a servidores pertencentes a cargos/carreiras os mais diversos, que não foram extintos, optarem por vínculo jurídico com outra carreira, sobretudo influenciados pelo atrativo remuneratório.

75. Trata-se, evidentemente, uma vez mais, de tentativa de reintroduzir no ordenamento jurídico distrital a possibilidade de transposição/aproveitamento de servidores em flagrante afronta à Constituição Federal, à Carta Política distrital e à autoridade da Súmula Vinculante nº 43, do e. Supremo Tribunal Federal, que considera 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.”

76. Alinhadas essas considerações, em que pesem os judiciosos argumentos contidos nas manifestações apresentadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em nome do Excelentíssimo Senhor Governador, e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, em defesa dos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, considera-se cabalmente demonstrado que tais dispositivos e, por arrastamento, o art. 23, no que concerne aos servidores aposentados e pensionistas reflexamente beneficiados por aqueles dispositivos, consubstanciam afronta direta aos princípios constitucionais da legalidade remuneratória específica, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade, bem como, por vias transversas, aos postulados da obrigatoriedade da realização de concurso público e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

do não-cabimento de qualquer espécie de vinculação/equiparação entre remunerações de servidores públicos, todos expressos na Constituição da República (artigos 37, caput e incisos II, X e XIII, e 39, § 1º) e reproduzidos na Lei Orgânica do Distrito Federal (artigos 19, caput e incisos II, IX e XII, e 33, § 3º), sem olvidar dos termos da SV 43-STF.

77. O MPC não desconhece que esta e. Corte, acolhendo proposição da ex-Conselheira Marli Vinhadeli, modificou seu posicionamento a respeito da aplicação da Súmula nº 347-STF, passando a entender que a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público pelo TCDF somente é cabível quando do exame de casos concretos inseridos nas suas atribuições. Nesse contexto, prolatou a Decisão nº 4.351/2009, no sentido de que o Tribunal deveria apenas dar conhecimento, às autoridades e/ou aos órgãos competentes, das inconstitucionalidades que entender existentes em normas legais relacionadas com matérias sujeitas ao controle externo que lhe cabe, para que adotem, se considerarem necessárias, as medidas pertinentes.

78. No caso dos autos, todavia, como já salientado alhures, a finalidade precípua da representação consiste na análise de legitimidade das despesas de pessoal decorrentes dos atos concretos praticados com supedâneo nos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, sendo que, para o alcance desse objetivo, por óbvio, careceria aferir se tais normativos apresentam compatibilidade com as regras inseridas no texto constitucional.

79. Como evidenciado, os dispositivos examinados padecem de vícios materiais de inconstitucionalidade, razão pela qual se torna inexorável reconhecer, também, a ilegitimidade dos atos constituídos ou vindouros que neles se fundem, bem como das respectivas despesas.

80. Nesse quadro de ilegalidade, infere-se não haver espaço para que a e. Corte de Contas tergiverse em relação à competência que lhe foi constitucionalmente atribuída de “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (Constituição da República, art. 71, inciso IX; Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 78, inc. X). Trata-se de exame da legalidade da despesa pública.

81. Imperativo, portanto, fixar-se prazo para que o Chefe do Poder Executivo local adote as providências necessárias à restauração da ordem jurídica violada, no sentido de que os servidores integrantes das carreiras discriminadas no caput do art. 20 da Lei nº 5.195/13, assim como dos servidores inativos e pensionistas igualmente beneficiados, retornem ao status quo ante, ou seja, passem novamente a se submeter ao arcabouço jurídico-funcional e remuneratório das respectivas carreiras.

82. Antecipa-se o Ministério Público a asseverar que a implementação de medidas saneadoras no sentido acima exposto não configuraria desrespeito a direito adquirido ou ao princípio da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

estabilidade financeira/irredutibilidade salarial, pois, como se sabe, atos revestidos de ilegalidade não geram direitos.

83. *Cabe obtemperar ainda que o próprio Chefe do Poder Executivo, observando o primado do Texto Fundamental sobre todo o ordenamento jurídico do Estado e seu compromisso de contribuir para sua força normativa, poderia negar-se a dar aplicabilidade às normas em questão sob o argumento de inconstitucionalidade. Todavia, não poderia se eximir de acionar, de imediato, o Poder Judiciário, para que promovesse a apreciação da arguição de inconstitucionalidade, nos termos da Constituição vigente. Com efeito, agindo dessa forma, dúvida não há de que o agente público estaria dando efetividade ao entendimento consubstanciado na Decisão-TCDF nº 4.351/2009.*

84. *Outra, porém, é a perspectiva no presente caso, ao se constatar que o Excelentíssimo Senhor Governador e a Câmara Legislativa do Distrito Federal, ambos legitimados à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, posicionaram-se em defesa da validade jurídica dos dispositivos legais impugnados, reputando-os nascidos com presunção de constitucionalidade e, por isso, oponíveis erga omnes.*

85. *Essa postura conduz-nos a compreender estar mitigada a possibilidade de efetividade, no caso em tela, do entendimento firmado pela r. Decisão nº 4.351/2009, motivo então de pugnar o MPC pela adoção de providências mais proativas na hipótese, de molde a melhor atender o interesse público a ser tutelado, buscando-se a mais breve restauração da ordem jurídica e o estancamento dos gastos ilícitos despendidos com a aplicação das normas eivadas de vícios insanáveis.*

86. *Calha, por último, acentuar que, na hipótese de recusa ou inércia da autoridade responsável em adotar as providências requeridas pela Corte de Contas no prazo assinalado, dispõe ainda esse órgão da prerrogativa de sustar a execução dos atos impugnados, comunicando a decisão à Câmara Legislativa do DF, consoante deflui do comando do inc. X do art. 71 da Carta Magna (LODF, art. 78, XI; LO/TCDF, art. 1º, XI), sendo, inclusive, passível de repercutir no julgamento das contas anuais do responsável eventual conduta comissiva ou omissiva refratária da espécie.*

87. *Forte nessas considerações, o Ministério Público de Contas, em harmonia, na essência, com as conclusões da ínclita Secretaria de Fiscalização de Pessoal, ultima seu parecer opinando por que o e. Plenário considere procedente a representação inaugural dos autos e:*

I – considere irregulares quaisquer despesas efetuadas pela Administração com fulcro nos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, e, por arrastamento, a seu artigo 23, no que tange aos servidores aposentados e pensionistas reflexamente beneficiados por aqueles preceitos, por consubstanciarem afronta aos princípios da legalidade remuneratória específica, da impessoalidade, da moralidade e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

igualdade, bem como, por vias transversas, aos postulados da obrigatoriedade da realização de concurso público e do não-cabimento de qualquer espécie de vinculação/equiparação entre remunerações de servidores públicos, todos expressos na Constituição da República (artigos 37, caput e incisos II, X e XIII, e 39, § 1º) e reproduzidos na Lei Orgânica do Distrito Federal (artigos 19, caput e incisos II, IX e XII, e 33, § 3º), sem olvidar dos termos da Súmula Vinculante nº 43, do e. Supremo Tribunal Federal;

II – dê ciência da decisão a ser proferida nestes autos, com encaminhamento de cópia das peças processuais (instrução, parecer e relatório/voto) necessárias à sua fiel compreensão:

a) ao Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, determinando-lhe, com fulcro na competência encerrada no inciso IX do art. 71 da Constituição da República, espelhada no inc. X do art. 78 da Lei Orgânica do Distrito Federal e na Lei Complementar nº 01/94 (LO/TCDF - art. 1º, inc. X), que, no prazo de 30 (trinta) dias do conhecimento desta deliberação, adote as providências necessárias à restauração da ordem jurídica violada, no sentido de que os servidores integrantes das carreiras discriminadas no caput do art. 20 da Lei nº 5.195/13, assim como os servidores inativos e pensionistas igualmente beneficiados, retornem à situação funcional e remuneratória que se encontravam antes da efetivação dos atos decorrentes dos preceitos ora impugnados, ou seja, volte a lhes aplicar o arcabouço jurídico-funcional e remuneratório das carreiras originárias, restituindo-os ao status quo ante, sem prejuízo da eventual adoção de medidas cabíveis à declaração de inconstitucionalidade para obstar, em definitivo, a eficácia dos dispositivos legais em questão;

b) aos Excelentíssimos Senhores Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, para a adoção das medidas que entenderem pertinentes a respeito;

III – determine o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para as anotações pertinentes, com vistas ao levantamento, exame e monitoramento dos atos concretos praticados pela Administração e os que porventura vierem a ocorrer sob fundamento do disposto nos artigos 20 e 21 da Lei nº 5.195/13, inclusive seus reflexos em relação aos servidores inativos e pensionistas, conforme evidenciado em recentes auditorias realizadas, por exemplo, nos Processos nºs 27774/2015 (SEPLAG) e 12831/2015 (DER), considerando-se, nos termos do artigo 41 da LC nº 01/94, os aspectos abordados nas peças processuais balizadoras da deliberação que vier a ser adotada neste feito; e

IV – autorize o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Em 29.08.2017 foi efetivada a sustentação oral autorizada por meio do Despacho Singular n.º 472/17 – GCIM (e-DOC A659D9BB-e – peça 84). Os autos retornaram ao meu gabinete para posterior avaliação do mérito (Decisão n.º 4.177/2017 – e-DOC 62C42ACB-e – peça 88).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

VOTO

A matéria constante desse processo é de extrema complexidade, porquanto envolve questões que merecem acurada análise, para que não se evidencie premissas incorretas que possam conduzir a resultados e conclusões apartadas da melhor exegese.

Contudo, antes que se adentre o mérito da Representação, convém levantar fundamental preliminar. Explica-se.

Não é de hoje que a jurisprudência do Tribunal vem oscilando entre a possibilidade de reconhecer ou não a competência dessa Corte de Contas para cuidar de análise vertical de compatibilidade de norma distrital com o ordenamento constitucional (Constituição Federal e Lei Orgânica do Distrito Federal), ora aceitando tal prática, ora rechaçando-a.

As decisões para um ou outro lado já foram mencionadas pela instrução processual, daí porque se entende despendida nova reprodução. Da mesma forma, advirta-se que o exame a que se procede agora leva em consideração o posicionamento majoritário do Supremo Tribunal Federal.

Pois bem. Conforme salientado pela unidade instrutiva, é bem verdade que, no MS 31439, o Ministro Marco Aurélio, em decisão monocrática, sinalizou pela possibilidade de o Tribunal de Contas examinar, *ante a óptica da inconstitucionalidade*, atos normativos. Convém frisar que também o Tribunal de Contas da União perfilha entendimento de que é competente para declarar inconstitucionais atos normativos. Veja-se:

“AUDITORIA. ilegitimidade na cessão DE IMÓVEL DA UNIÃO, EM TERRENO DE MARINHA, sob a forma de utilização gratuita. nulidade do procedimento administrativo. benefício concedido em desacordo com os princípios da moralidade e impessoalidade. DETERMINAÇÃO DE rescisão DO INSTRUMENTO CONTRATUAL UTILIZADO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INCAPAZES DE ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGADO PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE. 1. O TCU, ao examinar um ato na sua esfera de competência, pode, para decidir um caso concreto, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. 2. A ausência de regularidade fiscal exigida pelo art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/1993 e o descumprimento reiterado das contraprestações avençadas ensejam a rescisão contratual. 3. A competência para verificar eventuais benfeitorias alegadamente realizadas no imóvel é do órgão contratante, devendo as tratativas acerca das supostas obras serem promovidas junto à SPU.”¹

¹ TCU - ACÓRDÃO 945/2013 – PLENÁRIO. Processo: 003.809/2003-8. Relator: Min. Benjamin Zymler.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Entrementes, de outro prisma, o STF possui diversos outros julgados em sentido contrário. A respeito do tema, convém trazer à colação o seguinte texto elucidativo:

“A análise da jurisprudência do STF permite constatar que o entendimento pela ausência de competência do TCU nessas hipóteses foi adotada monocraticamente nos seguintes casos: Min. Gilmar Mendes, MS nº 25.888, DJe 29.03.2006; MS 27.796/MC, DJe 09.02.2009 e MS 29.123/MC, DJe 08.09.2010; Min. Ricardo Lewandowski, MS 26.410/MC, DJe 02.03.2007; Min. Cármen Lúcia, MS 27.743, DJe 12.12.2008, Min. Eros Grau, MS 27.232, DJe 19.05.2008 e MS 27.337, DJe 27.05.2008, Min. Ellen Gracie, MS 28.745, DJe 12.05.2010. Nenhuma dessas decisões transitou em julgado. Por outro lado, não se tem notícia de decisão recente do STF reconhecendo a competência do TCU nesses casos.

Nesse contexto, parece haver tendência de confirmação do entendimento pela ausência de competência do TCU para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o que pode envolver o cancelamento da Súmula 347 do STF.”²

Deve-se aclarar, também, que a exordial pretende examinar a constitucionalidade de ato normativo em abstrato, porquanto não há partes, não há fato concreto a ser examinado. Não se pode continuar coadunando com eufemismos no sentido de que essa Corte apenas negará validade aos atos decorrentes da lei em tela. Ora, tal prática constitui-se, em realidade, numa espécie de declaração de inconstitucionalidade preventiva, por parte do Tribunal de Contas, o que não encontra amparo em qualquer legislação.

A propósito, cumpre rememorar que o STF afastou a possibilidade de declaração não expressa de inconstitucionalidade de lei, por meio da edição da Súmula Vinculante n.º 10, com o seguinte teor:

“Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de Tribunal que embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.”

Quando da discussão acerca da aprovação da citada Súmula, o Ministro Marco Aurélio teceu considerações que vão ao encontro de tal prática de declaração disfarçada de inconstitucionalidade. Ei-las:

“(…) Agora, no caso a premissa é única, a declaração – diria - “escamoteada” de inconstitucionalidade da lei. Penso que a percepção dessa premissa está na cláusula, embora não declare

² POMBO, Rodrigo Goulart de Freitas. **A controvérsia sobre a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo pelo TCU**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini. Curitiba, nº 80, outubro de 2013. Disponível em <http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=80&artigo=1093&l=pt>. Acesso em 30.08.2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*expressamente, ou seja, afasta, para aplicar a Constituição Federal, sem levar o incidente a órgão especial ou ao Plenário.*³

Colocadas as coisas no estado que devem estar, alinho-me à posição amplamente majoritária, embora ainda não definitiva, repise-se, do STF no sentido de falecer competência ao Tribunal de Contas para analisar a constitucionalidade de leis em abstrato. Veja-se: não se está discutindo, nesse feito, a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade no controle difuso.

Nada obstante, diante da relevância da matéria, passo ao exame do mérito. A ele.

A questão fulcral que leva tanto a Sefipe deste Tribunal quanto o *Parquet* a considerarem inconstitucionais os artigos 20 e 21 da Lei n.º 5.195/2013, é o fato de supostamente ter havido provimento derivado de cargos (transposição), sem prévia aprovação em concurso público, o que está proibido no ordenamento jurídico pátrio, inclusive com a edição da Súmula Vinculante n.º 43, *verbis*:

“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.”

Todavia, entendo que não há, na espécie, a ocorrência do instituto interdito. Veja-se.

Para que transposição haja, é fundamental que tenha ocorrido provimento derivado de cargo público. Ocorre que os artigos atacados (arts. 20 e 21) da Lei n.º 5.195/2013 não criaram quaisquer cargos, tampouco recolocaram servidores em cargos distintos dos que ocuparam anteriormente via concurso público. Ocorreu, de fato, uma discricionariedade do legislador em conferir a mesma tabela de escalonamento vertical a servidores que, embora pertencentes a carreiras diversas, exercem as mesmas especialidades estipuladas pelo Anexo I da citada norma, a saber:

ANEXO I

QUADRO DE ESPECIALIDADES

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E REGIONAL

CARGOS	ESPECIALIDADES	TOTAL DOS CARGOS
ANALISTA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E REGIONAL	Arquitetura	400
	Engenharia Agrícola	
	Engenharia Agrônômica	
	Engenharia Ambiental	

³ Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/SUV_07_08_09_10_Debates.pdf. Acesso em 30.08.2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

	Engenharia Cartográfica	
	Engenharia Civil	
	Engenharia de Agrimensura	
	Engenharia de Alimentos	
	Engenharia de Segurança do Trabalho	
	Engenharia de Transportes	
	Engenharia Elétrica	
	Engenharia Florestal	
	Engenharia Mecânica	
	Geografia	
	Geologia	
	Geoprocessamento	
	Meteorologia	
TÉCNICO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA E REGIONAL	Técnico em Agrimensura	200
	Técnico em Agropecuária	
	Técnico em Segurança do Trabalho	
	Técnico em Topografia	
	Técnico de Estradas	
	Técnico em Edificação	
	Técnico em Edificação	
	Técnico em Desenho	

A sistemática remuneratória, portanto, atendeu, quer-me parecer, a uma perfeita sincronização isonômica entre servidores que exercem especialidades iguais. Se, de fato, a transposição é prática condenável pelo Supremo Tribunal Federal, por outro, tem entendido aquela Corte Suprema que há casos excepcionais em que não há que se falar em provimento derivado. Eis decisão de que se fala:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos. 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 16.6.2000;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente.*⁴

Ainda no mesmo sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11 E PARÁGRAFOS DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 43, DE 25.06.2002, CONVERTIDA NA LEI Nº 10.549 , DE 13.11.2002. TRANSFORMAÇÃO DE CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO EM CARGOS DE ADVOGADO DA UNIÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 131, CAPUT; 62, § 1º, III; 37, II E 131, § 2º, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) Rejeição, ademais, da alegação de violação ao princípio do concurso público (CF, arts. 37, II e 131, § 2º). É que a análise do regime normativo das carreiras da AGU em exame apontam para uma racionalização, no âmbito da AGU, do desempenho de seu papel constitucional por meio de uma completa identidade substancial entre os cargos em exame, verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso. Precedem te: ADI nº 1.591, Rel. Min. Octavio Gallotti. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”⁵

Note-se que o STF considerou válida, segundo as decisões acima, inclusive o aproveitamento de servidores oriundos de cargos extintos, o que não ocorre com a debatida Lei n.º 5.195/2013, porquanto, repise-se, os servidores amparados pelos artigos 20 e 21 continuam a ocupar os cargos primitivos. A propósito, convém trazer à colação o disposto nos §§ 4º e 5º do artigo 20, para inteira compreensão do que se expõe:

“§ 4º Os servidores atingidos por este artigo podem ficar à disposição do órgão gestor da carreira para participação em projetos estruturantes na área de planejamento e gestão urbana e regional do Governo do Distrito Federal.

§ 5º A não aceitação por parte do servidor em ficar à disposição do órgão gestor da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional para participação nos projetos estruturantes do Governo do Distrito Federal faz que ele retorne à tabela de vencimentos da carreira à qual pertence.”

Note-se que a norma estipula, em realidade, que os servidores ocupantes da especialidade referida no Anexo I, acima identificada, podem optar em ficar à disposição do órgão gestor da carreira Planejamento e Gestão Urbana e Regional – caso em que ficarão posicionados na nova tabela de escalonamento - ou, caso não façam a opção, serão posicionados na tabelas de vencimentos a qual pertencam, contudo, em ambos os casos, sem que haja qualquer provimento de cargo público diferente do anteriormente ocupado por meio de prévio concurso público.

Não me parece condenável, a ponto de justificar a inconstitucionalidade da norma, tal procedimento de reorganização administrativa

⁴ STF – ADI 2335/SC – Rel. Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 19.12.2003.

⁵ STF - ADI: 2713 DF, Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 18.12.2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

decorrente de lei. Nesse sentido, trago à baila interessante posicionamento do Ministro Octávio Galloti, quando do julgamento da ADI n.º 1.591/RS:

“Julgo que não se deva levar ao paroxismo o princípio do concurso para acesso aos cargos públicos, a ponto de que uma reestruturação convergente de carreiras similares venha a cobrar (em custos e descontinuidade) o preço da extinção de todos os antigos cargos, com a disponibilidade de cada um dos ocupantes seguida da abertura de processo seletivo, ou então, do aproveitamento dos disponíveis, hipóteses esta última que redundaria, na prática, justamente a situação que a propositura da ação visa a conjurar.”⁶

Em caso similar de análise de constitucionalidade (ADI 4.370), no que se refere à Lei distrital n.º 4.717/2011⁷, o Ministério Público Federal emitiu o seguinte entendimento, também convergente com o que vem de se expor:

“Os dispositivos impugnados na presente ação, por sua vez, extinguiram os cargos de Auditor Tributário, Agente Fiscal Tributário e Fiscal Tributário, determinando o aproveitamento de seus ocupantes em cargos de Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal. (...)”

Houve, com o passar do tempo, a mesclagem e a interpenetração das atribuições dos cargos, que acarretaram inegável integração e unificação da carreira. (...)”

Ao determinar o aproveitamento dos Fiscais Tributários e dos Agentes Fiscais Tributários no cargo de Auditor-Fiscal da Receita do Distrito Federal, as normas impugnadas trataram de mera reorganização administrativa, a qual, por si só, não induz constitucionalidade alguma. Decorre, pura e simplesmente, da competência que o Estado tem de organizar seus órgãos e estabelecer o regime de seus servidores, nos termos do art. 96, I, “b”, da Constituição Federal.”⁸

A questão da equiparação remuneratória também merece relevo, sem dúvida, diante de grande número de julgados do STF em que tal prática é vedada. Entrementes, no caso concreto, quer-me parecer que a equiparação existente é apenas remuneratória, aí, sim, dentro de uma política pública indene de qualquer mácula.

Noutras palavras, não há equiparação de um cargo público com outro, porquanto nenhum servidor será excluído de sua carreira original para ingresso em outra. A esse respeito, calha citar a consideração realizada pela Ministra Cármen Lúcia, quando do julgamento da ADI n.º 4.303/RN, *verbis*:

“(...)”

11. No caso vertente, entretanto, não se há falar em equiparação porque foram mantidos os cargos de assistente e de auxiliar técnico, estes com nível de exigência diferenciado, a partir de agora, para os novos concursos, mas são os mesmos cargos. (...)”

⁶ STF – ADI n.º 1.591/RS . Rel. Ministro Octávio Galloti. D.J de 30.06.2000.

⁷ Lei n.º 4.717, de 27 de dezembro de 2011. Reestrutura a Carreira de Auditoria Tributária do Distrito Federal e dá outras providências.

⁸ Parecer n.º 7.154 – PGR – RG, na ADI n.º 4.730.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

19. *Ocorre que, como dito, nada impede que, em momento posterior, o legislador entenda ser necessário exigir-se um novo requisito de escolaridade para o desenvolvimento de certas atribuições, de modo a adequar o quadro de servidores do Judiciário local a exigências contemporâneas.*

20. *De resto, não é a ação direta de inconstitucionalidade o espaço adequado para análise da complexidade de cada cargo, por envolver matéria de prova: (...)*

21. *O que se tem, portanto, é uma regular e legítima mudança de opção legislativa, da qual não decorreu usurpação de funções, ou provimento derivado de cargos públicos.”⁹*

Ainda da ADI 4.303/RN, colhe-se excerto do voto do Ministro Luiz Fux, em tudo consonante com o que vem de se defender, quanto à ausência de inconstitucionalidade da lei ora atacada, no que concerne à similitude de vencimentos para servidores que continuam a desempenhar as mesmas atribuições. Ei-lo:

“(…)

Realmente verifico que a lei estadual, ela, na verdade, não trouxe nenhuma modificação das atribuições que pudesse ensejar a categorização de um provimento derivado. Aliás, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ela é pacífica exatamente em afirmar que “quando as atribuições coincidem, não há, na verdade, que se falar em provimento derivado”.

Trago à colação a ADI 2.335, de Santa Catarina, Relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, onde se infere a contrario sensu exatamente essa jurisprudência pacífica:

“(…) 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos recém criados. 4. Ausência de violação do princípio constitucional da exigência do concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos (...)”.

Em realidade, portanto, não se vislumbra, por intermédio da leitura dos dispositivos questionados (arts. 20 e 21 da Lei n.º 5.195/2013), qualquer alteração nas atribuições dos servidores contemplados com a reorganização administrativa promovida por meio da norma em comento.

De fato, como salientado alhures, o que a lei permite é apenas que os profissionais optem em participar em projetos estruturantes do Governo do Distrito Federal, contudo, dentro das atribuições próprias das profissões discriminadas no quadro demonstrado em linhas atrás (Anexo I da lei em debate).

Por vezes, a Administração promove melhor equanimidade remuneratória, inclusive, entre carreiras díspares, sem que isso incorra em qualquer vício, a exemplo do ocorrido com a Lei federal n.º 11.890/2008¹⁰, que estabeleceu

⁹ STF - ADI: 4303 RN, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 05/02/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-166 DIVULG 27-08-2014 PUBLIC 28-08-2014.

¹⁰ Lei n.º 11.890, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei no 10.910, de 15 de julho de 2004, das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei no 11.358, de 19 de outubro de 2006, das Carreiras de Gestão Governamental,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

padrão remuneratório similar para diversos cargos, cujas atribuições sequer são correlatas.

Eis a norma de que se fala:

“Das Carreiras de Gestão Governamental

Art. 10. A partir de 1o de julho de 2008, passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, os titulares dos seguintes cargos de provimento efetivo:

I - Analista de Finanças e Controle e Técnico de Finanças e Controle, da Carreira de Finanças e Controle;

II - Analista de Planejamento e Orçamento e Técnico de Planejamento e Orçamento, da Carreira de Planejamento e Orçamento;

III - Analista de Comércio Exterior da Carreira de Analista de Comércio Exterior; e

IV - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo são os fixados no Anexo IV desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas. “

de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei no 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei no 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da Susep, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei no 9.625, de 7 de abril de 1998, e dos integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei no 11.358, de 19 de outubro de 2006, sobre a criação de cargos de Defensor Público da União e a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SÍDEC; altera as Leis nos 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.358, de 19 de outubro de 2006, e 9.650, de 27 de maio de 1998, 11.457, de 16 de março de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, das Leis nos 9.650, de 27 de maio de 1998, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.094, de 13 de janeiro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, e 11.356, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Por outra vertente de observação, parece-me de pouca densidade material a argumentação trazida pelo digno Ministério Público no sentido de que a norma em questão “*não se amolda à exigência constitucional de lei específica para fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos das carreiras encerradas no caput do art. 20*”. Isso porque, embora não esteja na ementa, a referência às demais carreiras contidas no art. 20 guarda pertinência lógica com o texto normativo, porquanto os servidores podem optar em participar de projetos estruturantes do Distrito Federal, exatamente na área de planejamento e gestão urbana, carreira de que cuida, especificamente, a lei em tela.

Acerca da exigência constitucional de lei específica em determinadas matérias, é importante consignar que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.154, está a buscar o sentido da previsão constitucional acerca de norma específica. Nessa ação, discute-se se é constitucional uma única legislação tratar de dois assuntos, sendo que em um deles há exigência de norma específica.

No momento, o julgamento se encontra suspenso com nove votos lançados, sendo cinco pela compreensão de que a previsão de norma específica significa a necessidade de uma única lei autônoma tratando exclusivamente de certo tema e quatro votos pela inteligência de que não se deve confundir exigência de lei específica com lei de conteúdo exclusivo, o que permitiria que uma mesma norma cuidasse de mais de um tema desde que no texto da lei houvesse tratamento autônomo e individualizado dos assuntos.

Entretantes, observa-se que a controvérsia no STF não tem relação alguma com o suscitado pelo órgão ministerial, porquanto a Lei n.º 5.195/2013 cuida exclusivamente de remuneração/regime jurídico de servidores públicos, o que denota o pleno atendimento, tanto do ponto de vista formal quanto do material, da disposição constitucional, afastando de forma absoluta os questionamentos apontados na Representação em relação a esse ponto.

Diante de todo os argumentos expostos, tendo-os por suficientes para o deslinde da questão, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

- I. tome conhecimento dos documentos juntados aos autos em face do disposto na Decisão n.º 1.288/2016, tendo-a por cumprida;
- II. considere, mesmo que se examinasse os atos praticados no caso concreto, improcedente a presente Representação, porquanto não se vislumbra quaisquer vícios de inconstitucionalidade presentes nos artigos 20 e 21 da Lei n.º 5.195/2013;
- III. dê ciência da decisão a ser adotada ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, à digna Representante e à Associação dos Servidores dos Sistemas CAU e a CONFEA da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal – ASSICCADI;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

IV. autorize o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, 14 de setembro de 2017.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator