

29/05/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.341 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAMENTO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. EXISTÊNCIA DE JULGAMENTO ANTERIOR SOBRE DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO. PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS POR MEIO DE ASCENSÃO E TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF. SÚMULA 685 DO STF. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I – A natureza híbrida do Distrito Federal não afasta a competência desta Corte para exercer o controle concentrado de normas que tratam sobre a organização de pessoal, pois nesta seara é impossível distinguir se sua natureza é municipal ou estadual.

II - A ação está prejudicada no que diz respeito ao pleito de reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989 e 6º da Lei distrital 83/1989, em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista a suas revogações expressas, respectivamente, pelas Leis distritais, 3.318/2004 e 3.319/2004. Precedentes.

III – Resta, também, prejudicado o feito no tocante à impugnação ao art. 1º da Lei 96/1990 do Distrito Federal, uma vez que já houve pronunciamento desta Corte acerca da constitucionalidade deste dispositivo no julgamento da ADI 402/DF, Rel. Min. Moreira Alves.

IV - São inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989 por violarem o art. 37, II, da Constituição Federal.

V – A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a

ADI 3341 / DF

ascensão e a transposição, conforme se verifica nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucionais, por violarem o princípio do concurso público. Súmula 685 do STF.

VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. Precedentes.

VII – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990.

VIII - Ação não conhecida no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgar parcialmente procedente a ação direta e não a conhecer no tocante à impugnação aos artigos 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que dava interpretação conforme nos termos do seu voto. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente), Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Brasília, 29 de maio de 2014.

RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR

29/05/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.341 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **SENADO FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO **RICARDO LEWANDOWSKI** (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo então Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, com fundamento no art. 103, VI, da Constituição Federal, contra os arts. 3º da Lei 66, de 18 de dezembro de 1989; 8º e 17 da Lei 68, de 22 de dezembro de 1989; 6º da Lei 82, de 29 de dezembro de 1989; 6º da Lei 83, de 29 de dezembro de 1989; 1º da Lei 96, de 18 de maio de 1990; e 1º e 2º da Lei 282, de 25 de junho de 1992, todas do Distrito Federal, que dispõem sobre carreiras e cargos públicos no âmbito da referida entidade federativa.

Eis o teor das normas impugnadas:

“Lei Nº 66, de 18 de dezembro de 1989 - Cria a Carreira Magistério Público do Distrito Federal, seus cargos e empregos, fixa os valores de seus vencimentos e salários e dá outras providências.

(...)

Art. 3º - Os ocupantes de cargos efetivos e empregos permanentes de Técnico em Assuntos Educacionais do Quadro e da Tabela de Pessoal do Distrito Federal e das Tabelas de Pessoal dos Órgãos Relativamente Autônomos e Autarquias poderão, mediante opção manifestada no prazo de trinta dias, a contar da publicação desta Lei, ser transpostos para a Carreira criada por esta Lei, desde que possuam licenciatura específica para ingresso no cargo de Especialista de Educação” (fls. 12-13).

ADI 3341 / DF

“Lei Nº 68, de 22 de dezembro de 1989 - Cria a Carreira Atividades Rodoviárias no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal/DER-DF e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências.

(...)

Art. 8º - O ocupante de cargo de nível básico ou médio que alcançar, respectivamente, o último padrão da Classe Única ou da Classe Especial e preencher as condições exigidas para o ingresso, poderá, mediante ascensão, passar para o cargo de Técnico de Atividades Rodoviárias ou Analista de Atividades Rodoviárias, em padrão correspondente a vencimento imediatamente superior.

(...)

Art. 17 – Os ex-servidores do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal/DER-DF, incluídos na Carreira Finanças e Controle e na Carreira Orçamento, do Quadro de Pessoal do Distrito Federal poderão, mediante opção, ser transpostos para a Carreira de que trata esta Lei, na forma do seu Anexo V” (fls. 76-78).

“Lei Nº 82, de 29 de dezembro de 1989 - Cria a Carreira Administração Pública da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e seus empregos, fixa os valores de seus salários e dá outras providências.

(...)

Art. 6º – O ocupante de emprego de nível básico ou médio que alcançar, respectivamente, o último padrão da Classe Única ou da Classe Especial e preencher as condições exigidas para ingresso poderá, mediante ascensão, passar para o emprego de Técnico ou Analista de Administração Pública, em padrão correspondente ao salário imediatamente superior” (fls. 37-38).

“Lei Nº 83, de 29 de dezembro de 1989 - Cria a Carreira Assistência à Educação na Fundação Educacional do Distrito Federal, seus empregos, fixa os valores de seus salários e dá outras providências.

(...)

ADI 3341 / DF

Art. 6º – O ocupante de emprego de nível básico ou médio que alcançar, respectivamente, o último padrão da Classe Única ou da Classe Especial e preencher as condições exigidas para ingresso poderá, mediante ascensão, passar para o emprego de Técnico de Assistência à Educação ou Analista de Assistência à Educação, em padrão correspondente a salário imediatamente superior” (fls. 62-63).

“Lei Nº 96, de 18 de maio de 1990 - Dispõe sobre o aproveitamento de servidores na Carreira Administração Pública do Distrito Federal, criada pela Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, e dá outras providências.

(...)

Art. 1º – Poderão ser aproveitados, mediante opção, na Carreira Administração Pública do Distrito Federal, criada pela Lei nº 51, de 13 de novembro de 1989, os servidores contratados por tempo indeterminado, através de convênio celebrado entre o Distrito Federal e o Ministério do Trabalho e que se encontrem exercendo atividades relacionadas à função trabalho” (fl. 71).

“Lei Nº 282, de 25 de junho de 1992 - Retifica enquadramento dos atuais titulares do cargo do Técnico de Administração Pública, do Quadro de Pessoal do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana do Distrito Federal, que pertenciam à categoria funcional de Agente de Limpeza Pública, para o cargo de Fiscal de Posturas, da Carreira Fiscalização e Inspeção, e dá outras providências.

(...)

Art. 1º – Os atuais titulares do cargo de Técnico de Administração Pública, do Quadro de Pessoal do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, estáveis, que em 31 de dezembro de 1989 pertenciam à categoria funcional de Agente de Limpeza Pública da então Tabela do mesmo Órgão, terão seus enquadramentos retificados, por ato do Governador, para o cargo de Fiscal de Posturas, da Carreira Fiscalização e Inspeção, instituída pela Lei nº 39, de 06 de setembro de 1989, em classe e padrão correspondentes aos que se encontrarem.

(...)

ADI 3341 / DF

Art. 2º – Os servidores do Quadro de Pessoal do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana, que se aposentarem no cargo de Técnico de Administração Pública e que preencham os requisitos do art. 1º, terão seus proventos revistos para inclusão das vantagens decorrentes da retificação de que trata esta Lei” (fl. 92 – grifos meus).

O requerente sustenta, em síntese, a incompatibilidade dos dispositivos impugnados com a norma do art. 37, II, da Constituição Federal.

Nesse contexto, alega, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema encontra-se consolidada na Súmula 685, a qual assenta a inconstitucionalidade de todas as formas de provimento que propiciem ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Diz, ainda, que não há qualquer possibilidade de transposição de um cargo para outro sem a prestação de concurso público. Aduz que, *“pela leitura das normas postas no artigo 3º, da Lei nº 66/89 e artigos 1º e 2º, da Lei nº 282/92, não houve equivalência entre o cargo extinto e aquele para o qual foi transposto o servidor”* (fl. 5).

Assevera, também, que, quanto à hipótese de provimento por ascensão, a jurisprudência dessa Corte firmou entendimento de que são inconstitucionais.

Requer, ao final, a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Em informações solicitadas pelo então Relator, Ministro Carlos Velloso, o Presidente do Congresso Nacional sustentou, em suma, que, com a instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal em 1991, não mais compete ao Senado legislar sobre carreiras e cargos públicos desse

ADI 3341 / DF

ente federativo.

O Governador do Distrito Federal, por sua vez, sustenta, em síntese, o seguinte:

a) existência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade do art. 1º da Lei distrital 96/1990 (ADI 402/DF, Ministro Moreira Alves);

b) incompetência do Supremo Tribunal Federal, mormente porque as normas impugnadas têm natureza jurídica de lei municipal, devendo, dessa forma, ser questionadas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

A Câmara Legislativa do Distrito Federal manifestou-se, alegando, preliminarmente, a incompetência do Supremo Tribunal Federal, dado que as leis atacadas, por dizerem respeito à organização administrativa do Distrito Federal são, conseqüentemente, normas de interesse local. No mérito, sustenta a constitucionalidade das normas impugnadas, porquanto foram elaboradas em conformidade com o devido processo legislativo.

A Advocacia-Geral da União, às fls. 197-210, pugna pela parcial procedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República, às fls. 212-216, manifesta-se, preliminarmente, pela prejudicialidade da ação no tocante à aferição da constitucionalidade do art. 1º da Lei distrital 96/1990, uma vez que o dispositivo já teve sua constitucionalidade declarada por esta Corte no julgamento da ADI 402/DF. No mérito, ratifica os termos da inicial quanto aos demais dispositivos legais impugnados e opina pela parcial procedência da ação.

É o relatório.

29/05/2014

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.341 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (RELATOR): Bem examinados os autos, entendo que assiste parcial razão ao autor desta ação direta.

Preliminarmente, passo a apreciar a alegação de incompetência desta Corte para julgar esta ação, suscitada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelo Governador do Distrito Federal, ao argumento de que as normas impugnadas tratam de organização administrativa do ente federado e, por este motivo, seriam de interesse local, o que deslocaria a competência para o Tribunal de Justiça, porquanto os dispositivos atacados seriam de natureza municipal.

Não assiste razão aos requeridos.

É certo que o Distrito Federal, por suas peculiaridades, possui tanto a competência reservada aos Estados quanto aos Municípios, nos termos do art. 32, § 1º, da Constituição Federal, porém, a competência desta Corte só estará afastada no controle direto de constitucionalidade quando o objeto da ação for ato normativo editado pelo Distrito Federal, no exercício de competência que o texto constitucional reserve aos Municípios.

No caso em apreço, os dispositivos legais ora atacados dizem respeito à investidura de servidores públicos mediante concurso público. No caso a natureza híbrida do Distrito Federal, cumpre registrar, não afasta a competência desta Corte para exercer o controle concentrado de normas que tratam sobre a organização de pessoal, pois nesta seara é impossível distinguir se sua natureza é municipal ou estadual.

ADI 3341 / DF

Esse é o entendimento adotado por esta Corte, consoante se observa do seguinte trecho do voto condutor proferido na ADI 611/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence:

“(...) haverá casos em que o distinguo será impossível ou extremamente difícil: não tendo autonomias municipais a respeitar, nada impede que os atos normativos do Distrito Federal tratem unitária e promiscuamente de matérias que, nos Estados-membros, se teriam de cindir entre a órbita da competência deles e a dos seus municípios. Assim, por exemplo, no que toca à organização administrativa e ao pessoal do Distrito Federal”.

Nessa ótica, assento a competência do Supremo Tribunal Federal para julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade.

Ainda em sede preliminar, destaco, a prejudicialidade da ação no que se refere ao pleito de reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989 e 6º da Lei distrital 83/1989, em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista que foram revogados, respectivamente, pelas Leis distritais, 3.318/2004 e 3.319/2004, conforme consulta ao sítio eletrônico da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Nesse sentido, é o entendimento pacífico desta Corte quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir, quando houver a revogação da norma questionada.

Por oportuno, transcrevo a ementa do seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGOANA N. 6.121/1999. INSTITUI FAIXAS VENCIMENTAIS DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ALAGOANO, CONCEDE ABONO E REAJUSTA

ADI 3341 / DF

VENCIMENTOS DO QUADRO DE PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. 1. A Lei alagoana n. 6.121/1999 foi revogada tacitamente pelas Leis n. 6.252/2001, 6.253/2001, 6.276/2001, 6.592/2005 e 6.788/2006, que versaram sobre matéria objeto da lei impugnada. Precedentes. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada prejudicada em razão da perda superveniente de seu objeto " (ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DO DIPLOMA ESTATAL IMPUGNADO - EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO - PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. - A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade, que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização normativa abstrata, eis que a ab-rogação do diploma questionado opera, quanto a ele, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos. Precedentes" (ADI 748-QO/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

No mesmo sentido, cito, ainda, os seguintes precedentes, entre outros: ADI 3.045/DF, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 307/CE, Rel. Min. Eros Grau; ADI 3.841/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio.

Ressalto, também, a prejudicialidade do feito no tocante à impugnação ao art. 1º da Lei 96/1990 do Distrito Federal, uma vez que já houve pronunciamento desta Corte acerca da constitucionalidade deste dispositivo no julgamento da ADI 402/DF, Rel. Min. Moreira Alves, conforme se verifica do seguinte trecho da ementa abaixo transcrita:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Leis 96, de 18.05.90, e 105, de 04.06.90, ambas do Distrito Federal. - Declarada a

ADI 3341 / DF

inconstitucionalidade do inciso I do artigo 2º da Lei 96/90 do Distrito Federal, por ofensa ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, o artigo 1º dessa Lei não é inconstitucional, pois se restringirá aos servidores trabalhistas, contratados por convênio, que, por não terem adquirido estabilidade em 05.10.88, deverão submeter-se a concurso público (...)" (grifos meus).

Pois bem. Assentada a prejudicialidade dos mencionados dispositivos, resta a análise desta ação direta em relação as demais normas impugnadas.

Inicialmente, passo a análise do art. 8º e 17 da Lei 68/1989 e do art. 6º da Lei 82/1989, que dispõem sobre a possibilidade de provimento em carreira diversa por meio de ascensão e transposição.

Eis o teor dos dispositivos atacados:

“Lei Nº 68, de 22 de dezembro de 1989 - Cria a Carreira Atividades Rodoviárias no Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal/DER-DF e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências.

Art. 8º - O ocupante de cargo de nível básico ou médio que alcançar, respectivamente, o último padrão da Classe Única ou da Classe Especial e preencher as condições exigidas para o ingresso, poderá, mediante ascensão, passar para o cargo de Técnico de Atividades Rodoviárias ou Analista de Atividades Rodoviárias, em padrão correspondente a vencimento imediatamente superior.

Art. 17 – Os ex-servidores do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal/DER-DF, incluídos na Carreira Finanças e Controle e na Carreira Orçamento, do Quadro de Pessoal do Distrito Federal poderão, mediante opção, ser transpostos para a Carreira de que trata esta Lei, na forma do seu Anexo V”.

ADI 3341 / DF

“Lei Nº 82, de 29 de dezembro de 1989 - Cria a Carreira Administração Pública da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e seus empregos, fixa os valores de seus salários e dá outras providências.

Art. 6º – O ocupante de emprego de nível básico ou médio que alcançar, respectivamente, o último padrão da Classe Única ou da Classe Especial e preencher as condições exigidas para ingresso poderá, mediante ascensão, passar para o emprego de Técnico ou Analista de Administração Pública, em padrão correspondente ao salário imediatamente superior”.

A questão colocada à apreciação da Corte consiste em saber se a ascensão funcional e a transposição, nos termos dos dispositivos legais impugnados, configura ou não a vedada hipótese de provimento derivado de cargos públicos.

A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a ascensão e a transposição, tal como posta nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucional, por violar o princípio do concurso público.

Nesse sentido, foi editada a Súmula 685 do Supremo Tribunal Federal, a qual possui a seguinte redação:

“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”.

Desse modo, a chamada ascensão e a transposição não mais subsistem no atual sistema constitucional por afrontar a regra contida no art. 37, II, da Constituição Federal, que tem os princípios da isonomia e impessoalidade como norteadores da oportunidade de acesso ao serviço público.

ADI 3341 / DF

É necessário o concurso público tanto para o ingresso originário no serviço público, quanto para o provimento de cargos diversos para os quais o servidor foi admitido. Assim, é inconstitucional qualquer dispositivo legal que venha burlar o mandamento constitucional da necessidade de concurso público para o provimento de cargos efetivos.

Consigno, ademais, que o concurso público para determinado cargo deve ser sempre específico, ou seja, para carreira e cargo determinados, e o servidor que neles for investido não pode, sem novo concurso público, ser transferido para carreira ou cargo diversos.

Nessa linha, destaco os seguintes precedentes da Corte sobre a inconstitucionalidade de provimento derivado por meio da ascensão funcional:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Formas de provimento derivado. Inconstitucionalidade. - Tendo sido editado o Plano de Classificação dos Cargos do Poder Judiciário posteriormente à propositura desta ação direta, ficou ela prejudicada quanto aos servidores desse Poder. - No mais, esta Corte, a partir do julgamento da ADIN 231, firmou o entendimento de que são inconstitucionais as formas de provimento derivado representadas pela ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos. Outros precedentes: ADIN 245 e ADIN 97. - Inconstitucionalidade, no que concerne às normas da Lei nº 8.112/90, do inciso III do artigo 8º; das expressões ascensão e acesso no parágrafo único do artigo 10; das expressões acesso e ascensão no § 4º do artigo 13; das expressões ou ascensão e ou ascender no artigo 17; e do inciso IV do artigo 33. Ação conhecida em parte, e nessa parte julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos e das expressões acima referidos” (ADI 837/DF, Rel. Min. Moreira Alves).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.379 , de 07 de junho de 1990, do Estado do Espírito Santo. - Esta Corte já firmou o

ADI 3341 / DF

entendimento de que a ascensão funcional não mais é permitida pela atual Constituição, em virtude do disposto no artigo 37, II - e no ponto que interessa não foi modificado com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 -, que passou a exigir concurso público para os casos em que, anteriormente, era ela admitida. - Inconstitucionalidade, por isso, do artigo 6º da lei sob exame, a qual, por interdependência, repercute em todo o texto da mesma lei. Ação que se julga procedente para declarar-se inconstitucional a Lei 4.379, de 07 de junho de 1990, do Estado do Espírito Santo” (ADI 368/ES, Rel. Min. Moreira Alves).

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ASCENSÃO FUNCIONAL: INCONSTITUCIONALIDADE. C.F., art. 37, II. Constituição do Estado do Amapá, art. 48. I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite a ascensão funcional, espécie de provimento derivado vertical. C.F., art. 37, II. II. - Inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Amapá que admite a ascensão funcional, art. 48. III. - ADI julgada procedente” (ADI 3.030/AP, Rel. Min. Carlos Velloso)

Na mesma esteira: ADI 245/RJ, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 637/MA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 1.345/ES, Rel. Min. Ellen Gracie.

Especificamente, sobre a transposição, o art. 17 da Lei 68/1989 do Distrito Federal, dispôs que ex-servidores do Departamento de Estradas de Rodagem/DER-DF que foram incluídos na carreira de finanças e controle e na carreira orçamento, do quadro de pessoal do Distrito Federal, poderiam, mediante opção retornar ao órgão de origem e integrar a nova carreira criada nos quadros do DER-DF.

Ora, conforme remansosa jurisprudência do Tribunal esta prática também não é admitida na Carta Magna de 1988, por constituir da mesma forma que a ascensão, uma modalidade de provimento derivado

ADI 3341 / DF

vertical sem a prévia realização e aprovação em concurso público específico para o cargo a ser ocupado.

Os servidores mencionados no dispositivo já estavam incluídos em um novo cargo e integravam carreiras distintas, não podendo, dessa forma retornar ao órgão que anteriormente trabalhavam para ocupar outros cargos criados e organizados em carreira diferente.

Por oportuno, menciono os seguintes precedentes da Corte, que trataram sobre a inconstitucionalidade desse tipo de provimento por transposição:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 13 DA LEI N. 8.032/03 DO ESTADO DO MARANHÃO. CARGO PÚBLICO. INVESTIDURA POR TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O texto constitucional em vigor estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. É inconstitucional a chamada investidura por transposição. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado precedente” (ADI 3.332/MA, Rel. Min. Eros Grau).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE PERMITE A INTEGRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO NO QUADRO DE PESSOAL DE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES ESTADUAIS, INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO (LEI COMPLEMENTAR Nº 67/92, ART. 56) - OFENSA AO ART. 37, II, DA CARTA FEDERAL - DESRESPEITO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO, ESSENCIAL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA

ADI 3341 / DF

GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, QUE NÃO TOLERA TRATAMENTOS DISCRIMINATÓRIOS NEM LEGITIMA A CONCESSÃO DE PRIVILÉGIOS. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - tendo presente a essencialidade do postulado inscrito no art. 37, II, da Carta Política - tem censurado a validade jurídico-constitucional de normas que autorizam, permitem ou viabilizam, independentemente de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o ingresso originário no serviço estatal ou o provimento em cargos administrativos diversos daqueles para os quais o servidor público foi admitido. Precedentes. - O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina” (ADI 1.350/RO, Rel. Celso de Mello).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DAS LEIS COMPLEMENTARES 78/1993 E 90/1993 DO ESTADO DE SANTA CATARINA E DA RESOLUÇÃO 40/1992 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Inadmissibilidade, à luz da Constituição de 1988, de formas derivadas de investidura em cargos públicos. Inconstitucionalidade de normas estaduais que prevêm hipóteses de progressão funcional por acesso, transposição (em modalidade individual, diversa das exceções admitidas pela jurisprudência do STF), enquadramento a partir de estabilidade não decorrente de investidura por concurso público, acesso por seleção interna, transferência entre quadros e enquadramento por correção de

ADI 3341 / DF

disfunção relativamente ao nível de escolaridade do servidor. Ação prejudicada em parte, em decorrência da revogação de dispositivos atacados. Ação procedente na parte restante, para se declarar a inconstitucionalidade do art. 12, caput e § 1º, § 2º e § 3º, da Lei Complementar estadual 78/1993 e do inciso II, § 2º e § 3º do art. 17 da Resolução 40/1992 da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina” (ADI 951/SC, Rel. Joaquim Barbosa).

Ressalto, que, na espécie, a mencionada transposição constante no comando normativo atacado é diversa da admitida por esta Corte na ADI 1.591 Rel. Min. Octávio Gallotti e ADI 2.713/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, que dizem respeito a casos excepcionais de adoção de medidas para racionalização de quadros da administração, em que houve a reunião de duas categorias em uma única.

Dessa maneira, entendo que são inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989 por violarem o art. 37, II, da Constituição Federal.

Por fim, passo a apreciar a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, que possuem a seguinte redação:

“Lei Nº 282, de 25 de junho de 1992 - Retifica enquadramento dos atuais titulares do cargo do Técnico de Administração Pública, do Quadro de Pessoal do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana do Distrito Federal, que pertenciam à categoria funcional de Agente de Limpeza Pública, para o cargo de Fiscal de Posturas, da Carreira Fiscalização e Inspeção, e dá outras providências.

(...)

Art. 1º – Os atuais titulares do cargo de Técnico de Administração Pública, do Quadro de Pessoal do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana do Distrito Federal – SLU, estáveis, que em 31 de dezembro de 1989 pertenciam à categoria funcional de Agente de Limpeza Pública da então Tabela do

ADI 3341 / DF

mesmo Órgão, terão seus enquadramentos retificados, por ato do Governador, para o cargo de Fiscal de Posturas, da Carreira Fiscalização e Inspeção, instituída pela Lei nº 39, de 06 de setembro de 1989, em classe e padrão correspondentes aos que se encontrarem.

(...)

Art. 2º – Os servidores do Quadro de Pessoal do Serviço Autônomo de Limpeza Urbana, que se aposentarem no cargo de Técnico de Administração Pública e que preencham os requisitos do art. 1º, terão seus proventos revistos para inclusão das vantagens decorrentes da retificação de que trata esta Lei” (grifos meus).

Como bem ressaltou a Advocacia-Geral da União, na manifestação exarada nos autos:

“A análise dos dispositivos questionados não permite concluir que se esteja diante de qualquer forma de provimento vedada pela Constituição da República. Para se chegar a tal conclusão, indispensável é o cotejo com outras normas que cuidam da estrutura administrativa, a exemplo citada Lei Distrital nº 39. Outrossim, é preciso verificar se o enquadramento anterior – já que se está falando em retificação de enquadramento -, ocorreu dentro dos limites traçados no Texto Magno.

Dessa forma, não se vislumbra ofensa direta à Carta Política, uma vez que eventual inconstitucionalidade requer a análise de outras normas infraconstitucionais, não havendo nos autos qualquer demonstração de que as funções desenvolvidas pelos então Técnicos de Administração não são idênticas àquelas legalmente atribuídas aos atuais Fiscais de Posturas” (fl. 201).

Com efeito, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável para resolução da questão, o exame de conteúdo de outras normas infraconstitucionais.

Nesse passo, a orientação desta Corte é no sentido de que não cabe

ADI 3341 / DF

controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, conforme precedentes abaixo transcritos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.004, DE 14/04/98, DO ESTADO DE ALAGOAS. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 150, § 6º; E 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE CONFLITO DIRETO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. Não cabe controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, sem ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal. Hipótese caracterizada nos autos, em que, para aferir a validade da lei alagoana sob enfoque frente aos dispositivos da Constituição Federal, seria necessário o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 24/75 e do Convênio 134/97, inexistindo, no caso, conflito direto com o texto constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida” (ADI 2.122/AL, Rel. Min. Ilmar Galvão – grifos meus).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº 2.208, de 17.04.97 e Portaria nº 646, de 14.05.97. Alegação de afronta aos artigos 6º, 18 e 208, II da Constituição Federal. Lei nº 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ao editarem o Decreto e a Portaria contra cujos dispositivos se insurgem os autores, pretenderam o Presidente da República e o Ministro da Educação conferir maior efetividade aos artigos 36, § 2º e 39 a 42, todos da Lei nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional), disciplinando a implementação da educação profissional destinada aos alunos e demais membros da sociedade, como parte da política nacional de educação. Trata-se, pois, de atos normativos meramente regulamentares, e não autônomos, como sustentam os autores. Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento de que só é cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a Constituição Federal. Precedentes: ADIMC nº 996, Rel. Min. Celso

ADI 3341 / DF

de Mello e ADI nº 1388, Rel. Min. Néri da Silveira. Impossibilidade jurídica do pedido. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida” (ADI 1.670/DF, Rel. Min. Ellen Gracie – grifos meus).

No mesmo sentido: ADI 2.832/PR, de minha relatoria; ADI 1.428/SC, Rel. Maurício Corrêa; ADI 1.776/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 996-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.338/DF, Rel. Min. Néri da Silveira.

Diante desse quadro, entendo que a ação não deve ser conhecida no tocante aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, por inexistir ofensa direta a Constituição Federal.

Isso posto, julgo parcialmente procedente esta ação a fim de declarar inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990. Não conheço da ação no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992.

É como voto.

29/05/2014**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.341 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Quanto ao prejuízo, não tenho a menor dúvida, acompanho Vossa Excelência. No mais, empresto a esses dispositivos – são vários os diplomas impugnados, a revelar que houve uma reestruturação no quadro funcional do Distrito Federal – interpretação conforme à Carta da República. Como o faço? Em primeiro lugar, apontando a necessidade de os beneficiários terem ingressado no serviço público mediante concurso público. Em segundo lugar, juntando o benefício à circunstância de a escolaridade exigida quanto aos novos cargos ser idêntica àquela que se colou no concurso público pretérito.

Nesse sentido, julgo procedente o pedido, com a interpretação conforme, excluindo, portanto, da aplicação das leis, aquelas situações jurídicas em que o prestador do serviço não ingressou por serviço público e, no tocante àqueles que o prestaram, afasta o benefício quanto aos que, à época, não tiveram exigência de escolaridade idêntica à prevista para os novos cargos.

É como voto na espécie.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.341

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S) : SENADO FEDERAL

INTDO.(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação direta e não a conheceu no tocante à impugnação aos artigos 1º e 2º da Lei distrital nº 282/1992, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que dava interpretação conforme nos termos do seu voto. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente), Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Plenário, 29.05.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário