

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Conforme relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, proposta pelo Governador do Distrito Federal, objetivando a declaração de inconstitucionalidade parcial do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal para invalidar a expressão “ *pelo menos cinquenta por cento dos*” e, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 4.858/2012, do § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e do art. 8º da Lei n. 5.192/2013, todas do Distrito Federal, por alegada contrariedade ao art. 2º, ao inc. V do art. 37, à al. c do § 1º do art. 61 e aos incs. II e III do art. 84 da Constituição da República.

Sustenta o autor que o inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pelo qual se dispõe sobre o provimento de cargos e sobre o regime jurídico dos servidores públicos distritais, matérias cujas iniciativas legislativas são privativas do Chefe do Poder Executivo, conforme a al. c do § 1º do inc. II do art. 61 da Constituição da República, decorreram de emenda de autoria parlamentar à Lei Orgânica do Distrito Federal.

Afirma a inconstitucionalidade material da norma prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal ao argumento de que a “*usurpação, pelo Poder Legislativo, dessas funções privativas do Chefe do Poder Executivo representa, em última instância, violação ao princípio da separação dos Poderes, plasmado no artigo 2º da Constituição Federal*” (fl. 9, e-doc. 1).

Alega que as normas previstas no art. 2º da Lei n. 4.858/2012, no § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e no art. 8º da Lei n. 5.192/2013, todas do Distrito Federal, devem ser declaradas inconstitucionais por arrastamento, considerando-se terem como substrato o disposto no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por

este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, por exemplo, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013, e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Do mérito

3. Este Supremo Tribunal consolidou entendimento no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados e Distrito Federal, declarando, por conseguinte, formalmente inconstitucionais leis estaduais provenientes de projetos de lei de iniciativa parlamentar que tratam do regime jurídico dos servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

Confirmam-se os seguintes julgados:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. INICIATIVA PARLAMENTAR. REQUISITOS PARA INVESTIDURA NO CARGO DE PROCURADOR-GERAL DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. AÇÃO PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL considera de observância obrigatória pelos Estados-Membros a disciplina constante do art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, que determina serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, regra que também se aplica ao processo de reforma das constituições estaduais. Precedentes. 2. Padece de inconstitucionalidade formal a Emenda à Constituição estadual, de iniciativa parlamentar, que limita a nomeação do Procurador-Geral do Estado aos integrantes estáveis da carreira. 3. Medida Cautelar confirmada e ação direta julgada procedente” (ADI n. 5.211, Relator o Ministro Alexandre de Moares, Plenário, DJe 2.12.2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191/00, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. DOCUMENTOS DE APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA NA POSSE DE NOVOS SERVIDORES. MATÉRIA RELATIVA AO PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, C DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O art. 61, § 1º, II, c da Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, “por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes”. Precedente: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26.02.99. 2. A posse, matéria de que tratou o Diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada. 3. Ação direta cujo pedido se julga procedente” (ADI n. 2.420/ES, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ 8.4.2005).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Pedido de concessão de medida cautelar. 2. Lei nº 7.341, de 2002, do Estado do Espírito Santo, que dispõe sobre a necessidade de diploma de graduação em curso superior de ensino para o cargo de Agente de Polícia. 3. Regime jurídico de servidores públicos. Lei de iniciativa da Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. 4. Configuração dos requisitos de plausibilidade jurídica do pedido e conveniência política de suspensão da vigência da Lei. 5. Cautelar deferida com efeitos ex tunc ” (ADC n. 2.856-MC/ES, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 30.4.2004).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 255/2002, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES ESTADUAIS. INICIATIVA DE LEI RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, C E F , DA CARTA MAGNA. Ao dispor sobre promoção e transferência para a reserva de Sargentos e Subtenentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado, tratou o Diploma em questão, inegavelmente, de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores militares

estaduais, cuja elaboração normativa, sem a iniciativa do Governador, afrontou a reserva prevista no art. 61, § 1º, II, c e f da CF, comando que jurisprudência desta Corte entende ser de observância obrigatória para os Estados e Distrito Federal, por encerrar corolário do princípio da independência dos Poderes. Precedentes: ADI 872-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, ADI 2.466-MC, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 250, Rel. Min. Ilmar Galvão, ADI 2.742, Rel. Maurício Corrêa e ADI nº 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente” (ADI n. 2.741/ES, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ 12.9.2003).

4. Tem-se que a a norma inserta na al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República é corolário do princípio da separação dos poderes, sendo, assim, de observância obrigatória pelos Estados, inclusive, no exercício do poder reformador que lhes assiste.

Pela al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República se estabelece competir privativamente ao Presidente da República, portanto em simetria ao Governador de Estado, a deflagração do processo legislativo no qual se disponha sobre “ *servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*” .

Amparados no critério interpretativo da simetria, são diversos os precedentes deste Supremo Tribunal Federal nos quais se declarou a inconstitucionalidade formal de emendas às Constituições estaduais por inobservância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo das matérias previstas no inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Por exemplo: ADI n. 5.323, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 6.5.2019; ADI n. 3.777, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 9.2.2015; ADI n. 2.616, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 10.2.2015; ADI n. 5.087, Relator o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 13.11.2014; ADI n. 5.260, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 29.10.2018.

5. Na espécie vertente, no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, norma impugnada quanto à expressão “*pelo menos cinquenta por cento*” , dispõe-se:

“Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Tem-se no inc. V do art. 37 da Constituição da República:

“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 :

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Não há previsão na Constituição da República de patamar mínimo de cargos em comissão destinados aos servidores de carreira, atribuindo-se o inc. V do art. 37 da Constituição esse mister à lei, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que se dispõe na al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

Tem-se, assim, que as condições e percentuais mínimos para o preenchimento de cargos em comissão devem ser delineadas em lei ou Constituições estaduais, cujo processo legislativo é reservado à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A fixação de percentual mínimo para o preenchimento dos cargos em comissão em projeto de emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal de autoria parlamentar revela-se incompatível com a reserva de competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a matéria.

6. Nesse sentido, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.914, de minha relatoria, concluiu-se

inconstitucional norma estadual, de origem parlamentar, pela qual cuidado o regime jurídico dos servidores públicos e provimento de cargos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL: ART. 2º DA LEI N. 4.997/1994, ART. 2º DA LEI N. 56/1994 E ART. 2º DA LEI N. 4.888/1994, COM A ALTERAÇÃO DA LEI N. 7.419/2002, DO ESPÍRITO SANTO. AFRONTA À AL. C DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 E AO INC. II DO 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Preliminar de prejuízo da ação direta de inconstitucionalidade quanto ao art. 2º da Lei n. 4.997/1994: mudança da denominação para Lei Complementar n. 57/1994. Modificação do título sem alteração do conteúdo da norma. Prejudicialidade afastada. 2. Causa de pedir aberta da ação direta de inconstitucionalidade. Possibilidade do confronto da legislação impugnada com dispositivo constitucional não suscitado na inicial. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade formal: al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. 4. Inconstitucionalidade material: inc. II do art. 37 da Constituição da República. Afronta à norma constitucional da prévia aprovação em concurso público. Forma de provimento derivado de cargo público abolida pela Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (Plenário, DJe 1.6.2020).

No mesmo sentido, ainda:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 46, §1º, e 53, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Exigência de concurso público. Artigo 37, II, da Constituição Federal. Ausência de prejudicialidade. Iniciativa do Poder Executivo. Precedentes da Corte. 1. A inteira modificação do art. 39 da Constituição Federal não autoriza o exame do tema constitucional sob sua regência. 2. Não há alteração substancial do art. 37, II, da Constituição Federal quando mantida em toda linha a exigência de concurso público como modalidade de acesso ao serviço público. 3. É inconstitucional a lei que autoriza o sistema de opção ou de aproveitamento de servidores federais, estaduais e municipais sem que seja cumprida a exigência de concurso público. 4. A Lei Orgânica tem força e autoridade equivalentes a um verdadeiro estatuto constitucional, podendo ser equiparada às Constituições promulgadas pelos Estados-membros, como assentado no julgamento que deferiu a medida cautelar nesta

ação direta. 5. Tratando-se de criação de funções, cargos e empregos públicos ou de regime jurídico de servidores públicos impõe-se a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, o que, evidentemente, não se dá com a Lei Orgânica. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 980, Relator o Ministro Menezes Direito, Plenário, DJe 1.8.2008).

Por dispor sobre matéria reservada à competência de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o legislador distrital incorreu em inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, na edição da Emenda n. 50/2007, na qual alterado o inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, pelo qual estabelecida a reserva de cinquenta por cento cargos de provimento em comissão para os servidores efetivos.

7. Quanto ao disposto nas normas do art. 2º da Lei n. 4.858/2012, ao § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e ao art. 8º da Lei n. 5.192/2013, todas do Distrito Federal, pelas quais se reservam a servidores efetivos cinquenta por cento dos cargos de provimento em comissão, não se verifica inconstitucionalidade a ser declarada por arrastamento em razão da invalidade da expressão “ *pelo menos cinquenta por cento*” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sustenta o autor que “*os dispositivos legais em apreço só foram encaminhados ao Poder Legislativo distrital por imposição da inconstitucional redação do artigo 19, V, da LODF, não sendo resultantes, assim, da vontade livre e independente do Poder Executivo, que, no ponto, não teve liberdade de escolha ao apresentar as respectivas propostas*” (fl. 12, e-doc. 1).

Tem-se que o vício de inconstitucionalidade formal do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal não contamina as leis que foram editadas em consonância às suas disposições, por não se verificar relação de dependência entre o art. 2º da Lei n. 4.858/2012, o § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e o art. 8º da Lei n. 5.192/2013, todas do Distrito Federal, e a norma do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal a justificar a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos.

A inconstitucionalidade da expressão “ *pelo menos cinquenta por cento*” do inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal não retira o fundamento de validade das normas citadas porque essas extraem como fundamento de validade o disposto no inc. V do art. 37 da Constituição da República.

Ademais, as normas previstas no art. 2º da Lei n. 4.858/2012, no § 2º do art. 5º da Lei Complementar n. 840/2011 e no art. 8º da Lei n. 5.192/2013 são decorrentes de projetos de lei de iniciativa do Governador, de modo que eventual alteração dos percentuais previstos nas normas impugnadas exige, se for o caso, nova deliberação, cabendo ao Governador do Distrito Federal a competência para deflagrar o respectivo processo legislativo.

No mesmo sentido, a manifestação do Advogado-Geral da União:

“O mesmo entendimento, contudo, não se aplica aos artigos 2º da Lei Distrital nº 4.858/2012; 5º, § 2º, da Lei Complementar Distrital nº 840/2011; e 8º da Lei Distrital nº 5.192/2013, que também reservam a servidores efetivos 50% dos cargos de provimento em comissão. (...) Isso porque o vício formal do artigo 19, inciso V, da LODF não é apto a contaminar as leis que foram editadas em respeito às suas disposições. Em outros termos, não há relação de dependência entre os artigos 2º da Lei Distrital nº 4.858/2012; 5º, § 2º, da Lei Complementar Distrital nº 840/2011; e 8º da Lei Distrital nº 5.192/2013 e a norma constante da LODF que justifique a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, de tais dispositivos” (fl. 14, e-doc. 20).

No ponto, o Procurador-Geral da República opinou:

“Todavia, tais vícios não contaminam o art. 5º, § 2º, da Lei Complementar distrital 840/2011, nem o art. 2º da Lei Distrital 4.858/2012, tampouco o art. 8º da Lei Distrital 5.192/2013, os quais são decorrentes de leis de iniciativa do Governador” (fl. 13, e-doc. 23).

8. É formalmente inconstitucional a expressão “*pelo menos cinquenta por cento*” dos cargos de provimento em comissão reservados aos servidores efetivos, pois decorrente de projeto de lei de iniciativa

parlamentar, por afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos da al. c do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República.

9. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*pelo menos cinquenta por cento dos*” prevista no inc. V do art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 07/05/2024 - 00:00