



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 311/2022 - PGDF/PGCONS

Processo nº 00052-00005154/2022-79

Interessada: Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal

Assunto: Vacância em posse de cargo inacumulável de ente federativo diverso.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. Vacância em posse de cargo inacumulável de ente federativo diverso. Impossibilidade. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 37, *CAPUT*, CF/88). Art. 54, *caput* da LEI COMPLEMENTAR n. 840/2011 e PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS PGDF: Parecer n. 5935/1998 – PROPES/PGDF; Parecer n. 459/2016 – PGCONS/PGDF; Parecer n. 1223/2016 – PGCONS/PGDF.

1. De acordo com o artigo 54 da LC nº 840/2011, a declaração de vacância do cargo ocupado (e conseqüente direito à recondução do servidor nas hipóteses de desistência, reprovação no estágio probatório ou reintegração do anterior ocupante) somente é possível em razão de posse em cargo (e não emprego) inacumulável em órgão, autarquia ou fundação do Distrito Federal, em razão do Princípio da Legalidade Administrativa.

2. O entendimento pela impossibilidade de concessão da vacância por posse de cargo inacumulável de outro ente federativo estende-se pela Administração Pública Distrital por mais de 20 (vinte anos) e não é uma inovação da LC n. 840/2011, somente havendo, então, a possibilidade de ser expurgada do sistema através do Poder Legislativo, por lei de iniciativa do Governador do Distrito Federal (art. 71, § 1º, inc. II, LODF), podendo ser sugerido pelo órgão consulente (SSP/DF), se assim entender pertinente, alteração no art. 54, *caput*, da LC n. 840/2011 nos moldes do art. 33 da Lei n. 8112/90, se já não houver PLC nesse sentido.

## 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta proferida pelo Secretário de Estado da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, através do Ofício nº Ofício Nº 2088/2022 - SSP/GAB a respeito do entendimento e orientação da Procuradoria do Distrito Federal, nos termos das suas atribuições constantes do Art. 4º, inc. II, da Lei Complementar nº 395/2001, referente à Nota Técnica N.º 75/2022 - SSP/GAB/AJL.

O presente processo administrativo refere-se a requerimento de vacância decorrente de posse em outro cargo inacumulável (80900570) (80900973), realizado por servidor público do Distrito Federal.

O servidor público foi aprovado em concurso público para o cargo de Policial Rodoviário Federal, sendo a sua nomeação realizada, de forma precária<sup>[1]</sup>, pela Portaria nº. 279, de 21/02/2022, do Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, publicada no Diário Oficial da União, Seção 2, nº. 38, página 45, de 23/02/2022 e a posse em 25/02/2022 na Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Estado do Acre (81045497).

Consta dos autos que a SSP/SEGI/SUEGEP/COGEP/GAJUR (82292877) manifestou-se pelo indeferimento do pleito formalizado pelo servidor face à ausência de amparo legal, haja vista que a Lei Complementar nº. 840/2011 disciplina que a concessão de vacância de cargo público decorrente de posse em cargo inacumulável só se aplica ao ente, órgão, autarquia ou fundação pertencente ao Distrito Federal, motivo pelo qual os autos teriam sido devolvidos à Polícia Civil do DF para que o servidor apresentasse novo requerimento de exoneração (82303867).

O servidor interpôs recurso administrativo (83389852), aduzindo em suas razões que é dominante e pacífico no âmbito do STJ, o entendimento que possibilita a vacância e a recondução de servidor estável ao cargo público anteriormente ocupado, independente do regime jurídico do novo cargo, ainda que de outro ente federativo.

Os autos foram remetidos à AJL da SSP/DF para análise e manifestação a fim de subsidiar a decisão da autoridade competente que emitiu a seguinte conclusão, *in verbis*:

“Veja que nos 02(dois) precedentes invocados, os requerentes eram servidores públicos estáveis, foram aprovados em novo concurso público (federal para distrital e distrital para federal) e pretendiam a declaração de vacância de seus cargos originários em razão de posse em outro cargo inacumulável, de modo a manter o vínculo jurídico com o serviço público e assim adquirir a estabilidade no novo cargo ou manter a possibilidade de eventual recondução conforme lhes faculta a Lei.

No caso em análise, a situação do servidor é idêntica, ou seja, o servidor requer a vacância do cargo distrital por posse em outro cargo público federal inacumulável, posto que: (i) necessita da manutenção e do reconhecimento do seu vínculo com o serviço público, na condição de servidor estável da Administração Distrital e; (ii) a sua nomeação e posse no novo cargo ainda foram realizadas de forma precária, razão que sobrevivendo uma decisão judicial desfavorável, resta-lhe assegurado o direito à recondução, previsto na Lei Complementar nº. 840/2011.

E nesse ponto, salvo melhor entendimento, é irrazoável e desprovido de interesse público o indeferimento do pedido de vacância do cargo público estável por posse em outro cargo inacumulável pleiteado pelo servidor, visto que não se mostra razoável à Administração exigir-lhe o pedido de exoneração, antes de alcançada a estabilidade no novo cargo público, em incomensurável prejuízo pessoal para o servidor, que certamente, buscará o provimento jurisdicional para esse reconhecimento e concessão.

Assim, pelas razões expostas, esta Assessoria Jurídico-Legislativa opina pelo deferimento do presente recurso, sugerindo, o encaminhamento dos autos à SSP/SEGI/SUEGEP/COGEP para conhecimento e anotações necessárias e, após, o encaminhamento à Polícia Civil do Distrito Federal para ciência ao

interessado e providências necessárias.”

Contudo, diante da divergência de entendimentos, os autos foram remetidos essa PGDF, com **dúvida jurídica sobre a possibilidade ou impossibilidade de deferimento de pedido de vacância a servidor que tomou posse em cargo inacumulável de outra esfera federativa.**

É o relatório.

Segue a fundamentação.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

O Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 71, § 1º, inc. II estabelece que, *in verbis*:

LODF art. 71, § 1º, inc. II:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe: (Artigo alterado(a) pelo(a) Emenda à Lei Orgânica 86 de 27/02/2015)

l§ 1º Compete **privativamente ao Governador do Distrito Federal** a iniciativa das leis que disponham sobre:

II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

A Lei Complementar n. 840/2011, em seu art. 54, passou a prever as hipóteses de vacância no Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 54. Ao tomar posse em **outro cargo inacumulável de qualquer órgão, autarquia ou fundação do Distrito Federal**, o servidor estável pode pedir a vacância do cargo efetivo por ele ocupado, observando-se o seguinte:

I – durante o prazo de que trata o art. 32, o servidor pode retornar ao cargo anteriormente ocupado, nos casos previstos no art. 37;

II – o cargo para o qual se pediu vacância pode ser provido pela administração pública. (grifo nosso)

Veja que há norma jurídica no âmbito do Distrito Federal bem mais restritiva do que as normas jurídicas que disciplinam a vacância no âmbito federal (Lei n. 8112/90), por isso que as jurisprudências relacionadas à Lei n. 8112/90 não se aplicam ao âmbito distrital. Em outras palavras, os precedentes que tem por base a Lei 8.112/90 a partir da edição da LC n. 840/2011 não são aplicáveis ao presente caso, visto que a vacância possui um disciplinamento próprio e mais restritivo no âmbito distrital e, por sua vez, goza de requisitos próprios do art. 54, caput, da LC n. 840/2011.

Em outras palavras, bem ou mal, no Distrito Federal a Lei Complementar n. 840/2011, em seu art. 54, permitiu a vacância apenas para o seu servidor que toma posse em cargo inacumulável no âmbito do Distrito Federal. Veja que a referida lei não tratou nem de emprego público, tampouco de posse em cargo inacumulável de outra esfera federativa.

Entendeu, apenas, que seria possível a vacância para servidores distritais em relação a cargos inacumuláveis distritais.

Ocorre que essa Casa Jurídica já possui precedente nesse sentido, bem antes da edição da Lei Complementar n. 840/2011. Por sua vez, esta Lei Complementar deve ter adotado a lógica até então seguida, especialmente fundamentada na impossibilidade operacional de concessão de vacâncias, quando presentes entes federativos distintos ou empresas estatais, *in verbis*:

Parecer n. 5935/1998 – PROPES/PGDF

Servidor - Posse em cargo inacumulável - Esfera federativa diversa - Vacância do cargo anterior com base no art. 33, VIII, da Lei nº 8.112/90 - Impossibilidade - Pedido de Exoneração.

A posse de servidor do Distrito Federal em outro cargo inacumulável, pertencente a entidade federada diversa, inviabiliza a declaração de vacância do cargo anterior com base no art. 33, VIII, da Lei nº 8.112/90, **diante da impossibilidade de serem aplicadas ao novo vínculo as vantagens daí decorrentes, em especial, a recondução por reprovação no estágio probatório. Deve o servidor, na hipótese, pedir a sua exoneração.** (grifo nosso)

Com o advento da Lei Complementar n. 840/2011, a PGDF permaneceu conferindo interpretação literal e restritiva ao dispositivo em homenagem ao Princípio da Legalidade Administrativa (art. 37, *caput*, CF/88).

Ainda que a Lei Complementar Distrital n. 840/2011 seja mais restritiva do que a Lei Federal n. 8112/90, não é possível ao intérprete simplesmente ignorar a lei, conferindo solução que lhe pareça mais razoável, se não há conceito jurídico indeterminado no dispositivo, sob o pálido argumento de se ter conferido interpretação sistemática, interpretação esta que, ao ignorar as limitações expressamente impostas pela legislação aplicável, está, a meu ver, incidindo em evidente ilegalidade.

Logo, ainda que importe em uma restrição mais severa, pela presunção de legalidade das leis vigentes, não há, também, que se falar em aplicação do precedente judicial dos Juizados Especiais do Distrito Federal formado pelo julgamento do Processo n. 07357974420218070016, [Acórdão 1396180](#), Relator: ARNALDO CORRÊA SILVA, Segunda Turma Recursal, data de julgamento: 1/2/2022, publicado no DJE: 10/2/2022, porquanto, a meu ver, afronta, claramente, o Princípio da Legalidade Administrativa (art. 37, *caput*, da CF/88).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, *in Curso de Direito Administrativo* (2019), o Princípio da Legalidade, *in verbis*:

“é o princípio basilar do regime-jurídico administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que com o qual se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sub-legal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei (grifo nosso). (MELLO, 2019, pp. 102-109).”

Já Maria Sylvia Zanella de Pietro, *in Direito Administrativo* (2020) afirma que, *in verbis*:

“Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto ela depende de lei” (PIETRO, 2018, p. 91).

Nessa linha de inteligência, por sua vez, a PGDF possui entendimentos pela **aplicação literal e restritiva** do art. 54, *caput*, da LC n. 840/2011, *in verbis*:

Parecer n. 459/2016 – PGCONS/PGDF:

SERVIDOR PÚBLICO. POSSE EM CARGO INACUMULÁVEL NA ESFERA FEDERAL. DECLARAÇÃO DE VACÂNCIA. INAPLICABILIDADE. ATO DE EXONERAÇÃO AINDA NÃO PUBLICADO. POSSIBILIDADE DE RETRATAÇÃO. CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO NESSE ÍTERIM APENAS PARA FINS DE APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE. PROMOÇÃO FUNCIONAL. POSSIBILIDADE, DESDE QUE CUMPRIDOS TODOS OS REQUISITOS. ACERTO DE CONTAS. DESFAZIMENTO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO.

**I - Com a entrada em vigor da LC n.º 840/2011 (art. 54, caput), a declaração de vacância do cargo ocupado e consequente direito à recondução somente são possíveis se o cargo inacumulável em que empossado o servidor pertencer aos quadros do Distrito Federal (Parecer 1.619/2012-PROPES/PGDF),**

II - Conforme entendimento desta Casa, se a publicação do ato de exoneração é que desfaz o vínculo com a Administração, inexistindo essa, torna-se possível que o servidor se retrate do pedido de vacância e reassuma as suas funções (Parecer 1.688/2012-PROPES/PGDF), mantendo, por óbvio, as mesmas matrícula e data de admissão do cargo ocupado. No caso em tela, todavia, deve ser tomada a precaução de se verificar se, de fato, não foi publicado o ato de exoneração da interessada (tendo em vista que a minuta já havia sido elaborada).

III - O tempo de serviço prestado por servidora distrital noutra ente federativo somente pode ser contado para fins de aposentadoria e disponibilidade (art. 41, § 3º, da LODE, Precedentes TJDFT e STJ).

IV - Caso a servidora tenha completado todos os requisitos, dentre os quais encontrar-se em efetivo exercício no momento em que realizada a promoção e ter cumprido o interstício de doze meses de efetivo exercício no padrão atual (artigo 9º, I e II, c/ 10, ambos da Lei 5.175/2013), o fato de ela ter ocupado por pouco tempo o cargo no Tribunal Superior Eleitoral não obsta a sua promoção funcional.

V - Impõe-se, ainda, o desfazimento do acerto de contas realizado quando da posse da servidora no cargo ocupado no Tribunal Superior Eleitoral, promovendo-se as respectivas restituições ao erário do Distrito Federal.(grifo nosso)

Obs: Ver Parecer nº 805/2017-PRCON.

Obs: Ver Parecer nº 424/2021-PGCONS.

Parecer n. 1223/2016 – PGCONS/PGDF

DER/DF. SERVIDORA ESTÁVEL. POSSE EM EMPREGO PÚBLICO NA CAESB. PEDIDO DE VACÂNCIA. ART. 54 DA LC 840/2011. INDEFERIMENTO.

I - De acordo com o artigo 54 da LC nº 840/2011, a declaração de

vacância do cargo ocupado (e conseqüente direito à recondução do servidor nas hipóteses de desistência, reprovação no estágio probatório ou reintegração do anterior ocupante) somente é possível em razão de posse em cargo (e não emprego) inacumulável em órgão, autarquia ou fundação do Distrito Federal.

II - Ou seja, não se pode depreender, dessa norma distrital, a possibilidade de que seja declarada a vacância do cargo de servidor quando da assunção de emprego em empresa pública. Até porque, atualmente, não há cogitar, em emprego público, de estágio probatório (art. 32 da LC 840/2011) e, muito menos, de estabilidade.

III - O acórdão proferido pelo STJ no REsp 817.061/RJ não tem o condão de alterar esse entendimento. É que esse precedente (a) foi exarado com base na Lei federal nº 8.112/1990, que, como se viu, não dispõe sobre a questão da mesma forma com que a Lei Complementar nº 840/2011 o faz; e (b) é isolado, não vinculante, não podendo prevalecer em detrimento da clara dicção da norma que disciplina a questão.

IV - Assim, entende-se que, em atenção ao princípio da legalidade, não há como se declarar a vacância pretendida pela interessada, em razão de sua posse em emprego público na CAESB.

Por fim, é possível concluir que não haveria razão para se revisar os pareceres dessa Casa Jurídica, porquanto inexistente alteração legislativa que implicasse na necessidade da revisão dos seus entendimentos e as decisões judiciais em sentido contrário são ainda pontuais e conferem interpretação, a meu ver, afastando lei vigente em afronta ao Princípio da Legalidade Administrativa e em violação do Princípio da Separação dos Poderes Constituídos.

Perceba que o entendimento pela impossibilidade de concessão da vacância, quando o servidor distrital toma posse em cargo inacumulável de outro ente federativo, estende-se pela Administração Pública Distrital por mais de 20 (vinte anos) e não é uma inovação da LC n. 840/2011, somente havendo, então, a possibilidade de ser a referida restrição expurgada do sistema jurídico de servidores distritais, a meu ver, através do Poder Legislativo, por lei de iniciativa do Governador do Distrito Federal (art. 71, § 1º, inc. II, LODF), podendo ser sugerida pelo órgão consultente (SSP/DF), se assim entender pertinente, alteração no art. 54, *caput*, da LC n. 840/2011 nos moldes do art. 33 da Lei n. 8112/90, se já não houver PLC nesse sentido.

### 3. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, manifesta-se a Procuradora com relação à consulta apresentada pelo indeferimento do requerimento de vacância, porquanto não atende os requisitos do art. 54, *caput*, da LC n. 840/2011.

É o parecer.

Submeto à elevada consideração superior.

Brasília, 25 de maio de 2022.

Camila Bindilatti Carli de Mesquita  
Procuradora do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA BINDILATTI CARLI DE MESQUITA - Matr.0174852-1, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 25/05/2022, às 12:17, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=87232268)  
verificador= **87232268** código CRC= **F5607897**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00018728/2022-37

Doc. SEI/GDF 87232268



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Procuradoria-Geral do Consultivo  
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA  
PROCESSO Nº: 00052-00005154/2022-79  
MATÉRIA: Pessoal

**APROVO O PARECER Nº 311/2022 PGCONS/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Camila Bindilatti Carli de Mesquita.

**FABÍOLA DE MORAES TRAVASSOS**  
Procuradora-Chefe

De acordo.

Comunique-se à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, por se tratar de matéria relevante no âmbito da legislação e gestão de pessoal, sendo pertinente o conhecimento desta manifestação por aquela unidade.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de de Segurança Pública do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**HUGO DE PONTES CEZARIO**  
Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 05/06/2022, às 16:13, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 07/06/2022, às 12:25, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=87703036](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=87703036) código CRC= **E83677E2**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

