

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.612.298 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: MESA DIRETORA DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: BERNARDO DE OLIVEIRA TELLES
RECTE.(S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
RECDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão posta em discussão cinge-se a saber se lei distrital pode estabelecer o direito de conversão de licença-prêmio não gozada em pecúnia aos policiais civis do Distrito Federal.

O acórdão recorrido, ao declarar a inconstitucionalidade da norma distrital por invasão da competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal (art. 21, XIV, da CF/88) está em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem sintetizada no teor da Súmula Vinculante 39:

“Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.” (SV 39, DJe 20.3.2015).

Assim, entendo não assistir razão à parte recorrente.

A inexistência de previsão, na legislação federal, do direito de conversão da licença-prêmio em pecúnia impede o Distrito Federal de estabelecer tal direito aos policiais civis.

Lei distrital que, a pretexto de regulamentar direito previsto na legislação federal de regência, inova ao permitir a conversão da licença-

prêmio em pecúnia acaba por criar despesa a ser suportada por outro ente federado, violando o princípio federativo.

A impossibilidade de o Distrito Federal criar normas relacionadas a vencimentos ou vantagens pecuniárias para policiais civis do Distrito Federal encontra amparo em diversos julgados desta Suprema Corte, a saber:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA.

1. Ao instituir a chamada ‘gratificação por risco de vida’ dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para ‘organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio’ (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal). Incidência da Súmula 647 do STF.

2. A Lei distrital 935/95 padece também de vício de iniciativa. Dispondo sobre a remuneração de pessoal da Administração Pública direta, teve a deflagrá-la proposta parlamentar. O que se contrapõe à alínea ‘a’ do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que prevê, no caso, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

3. Tendo em conta a natureza alimentar da gratificação e a presunção de boa-fé, a operar em favor dos militares do Distrito Federal, atribui-se à declaração de inconstitucionalidade efeitos prospectivos (ex nunc).

4. Ação direta que se julga procedente.” (ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, julgado em 16.6.2010).

Quanto ao pedido para modulação dos efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade da lei distrital, também entendo não caber razão à parte recorrente.

Ao apreciar o pedido de modulação de efeitos, em sede de embargos de declaração, o Tribunal recorrido assim se manifestou:

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. INSUSBSISTÊNCIA.

1. Nos termos do artigo 1022 do Código de Processo Civil, cabem embargos de declaração na hipótese de a decisão judicial ser omissa, contraditória, obscura ou para correção de erro material.

2. No acórdão embargado não foram modulados os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital 7.491/2024, porquanto incabível diante do cenário jurídico de manifesta inconstitucionalidade em que editada referida norma jurídica.

3. Embargos de declaração conhecidos e não providos.” (eDOC 17, p. 1).

Assim, verifico que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao analisar o pedido de modulação de efeitos, não verificou razões de segurança jurídica e interesse público a justificar a medida excepcional. Ao contrário, com base na firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal contrária à norma questionada, entendeu expressamente não ser o caso de modular os efeitos da decisão. Transcrevo, por oportuno, trecho do voto condutor que afasta a necessidade de modulação:

“(…)

Inicialmente, destaca-se o fato de que nas informações prestadas tanto pelo Governador do Distrito Federal, como pela Câmara Legislativa do Distrito Federal nos IDs 72489211 e 73445728, respectivamente, não foi formulado pedido para modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei distrital questionada.

O pedido elaborado pela Vice-Governadora, no exercício do Governo do Distrito Federal (ID 77565113) se deu após a inclusão do feito em pauta de julgamento, isto é, quando o voto já estava confeccionado.

Apesar disso, no acórdão foi afastada a modulação dos efeitos, conforme se vê na parte final do voto condutor. No mesmo sentido, foi o voto do Desembargador Roberval Casemiro Belinati:

‘Diante do exposto, admito a ação direta e, acompanhando a eminente Relatora, julgo procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.491/2024, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes’. (ID 78441108)

Como se vê, nenhuma omissão pode ser reconhecida.

Apesar disso, serão apresentados os fundamentos pelos quais não modulados os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital 7.491/2024.

A matéria referente à competência legislativa para a organização e manutenção das forças policiais do Distrito Federal está prevista na Constituição Federal.

Na competência legislativa da União está incluída toda a discussão referente à remuneração de tais categorias (inciso XIV do artigo 21).

Tanto o Supremo Tribunal Federal, como este Tribunal já enfrentaram essa matéria inúmeras vezes, tendo sido editada súmula e súmula vinculante por parte do STF, o que deveria servir de paradigma ao Executivo e ao Legislativo do Distrito Federal para a não edição de leis flagrantemente inconstitucionais a respeito da remuneração das forças de segurança distritais.

No voto condutor do acórdão está demonstrada a consolidação do entendimento acerca da competência legislativa da União sobre essa questão. (...)

Assim, referido ato normativo, ao contrário do alegado pelo Governador do Distrito Federal e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, afetou o regime jurídico dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal e a respectiva remuneração, ao estabelecer a monetização de um benefício funcional e o respectivo pagamento.

Cumprir examinar se a criação de tal benefício e de referida despesa está compreendida dentro das competências legislativas do Distrito Federal ou se houve invasão da competência da União.

Dentre as competências administrativas e legislativas estabelecidas na Lei Orgânica do Distrito Federal, artigos 15 a 17, somente no inciso XVI do artigo 17 havia menção à Polícia Civil, dispositivo que foi incluído pela Emenda à Lei Orgânica 90: (...)

Entretanto, referido dispositivo foi declarado inconstitucional por este Tribunal sob o fundamento de que invadia a competência privativa da União: (...)

Portanto, na Lei Orgânica do Distrito Federal não há qualquer dispositivo que permita ao Distrito Federal legislar sobre a organização e manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal, haja vista cuidar-se de competência privativa da União

e está prevista no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal.

A respeito do alcance da competência da União para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal, o Supremo Tribunal Federal, interpretando o inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, editou os seguintes enunciados sumulares: (...)

Portanto, na esteira da compreensão da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, é vedado ao Distrito Federal modificar o regime jurídico dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal, criando benefícios ou novas despesas, uma vez que tais matérias são de competência privativa da União.

(...)

Como se vê, a lei distrital declarada inconstitucional padecia de inconstitucionalidade manifesta e que saltava aos olhos, de modo que a proposição de projeto de lei, tramitação na casa legislativa, aprovação e posterior sanção revelam ato de irresponsabilidade política e fiscal, com o que este Tribunal não pode compactuar.

Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade significaria ter a lei cumprido seu papel, satisfeito seu propósito, ou seja, de produzir efeitos financeiros até a declaração de inconstitucionalidade.

Ademais, do pedido formulado pela Vice-Governadora (quando o feito já se encontrava em pauta de julgamento) pode-se extrair admissão da flagrante inconstitucionalidade e do desvio de finalidade com a proposição legislativa:

‘A Polícia Civil do Distrito Federal, em manifestação formal encaminhada ao Governo do Distrito Federal (Doc. SEI/GDF 137942897), demonstrou que a edição da Lei nº 7.491/2024 decorreu de situação emergencial verificada em seus

quadros funcionais.

Dados do Departamento de Gestão de Pessoas da PCDF indicaram que, em abril e maio de 2024, havia 110 aposentadorias já instruídas para publicação, número superior ao total de aposentadorias de todo o ano anterior (94 servidores em 2023). Tal evasão equivaleria ao fechamento de três delegacias circunscricionais ou especializadas, com prejuízo imediato à continuidade das investigações e operações em andamento.

A PCDF alertou, ainda, que o quadro funcional operava muito aquém do mínimo necessário, e que 400 agentes e 200 escrivães aprovados em concurso aguardavam nomeação sem previsão orçamentária, de modo que a saída abrupta de servidores experientes geraria colapso operacional e perda de quadros altamente especializados'. (ID 77565113)

Nota-se que a Lei Distrital 7.491/2024, cuja inconstitucionalidade foi admitida pelo Governador do Distrito Federal no excerto acima, foi editada para tentar segurar parcela dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal, o que evidencia também desvio de finalidade, já que a recomposição dos quadros da Polícia Civil do Distrito Federal depende de acerto político entre o Governo do Distrito Federal e a União, e não de expedientes inconstitucionais.

Por fim, diante da flagrante inconstitucionalidade, não existe zona cinzenta a proteger boa fé, razão por que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem ser *ex tunc*.

Destaca-se ainda que o pedido formulado nos embargos de declaração para o fim de produção dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade somente a partir do trânsito em julgado ignora e desrespeita mais uma vez esta Corte, **haja vista que foi deferida tutela cautelar para suspender a eficácia de referida norma (acórdão de ID 70434946), de forma que já**

faz certo tempo que referida lei não mais produz efeitos: (...)”
(eDOC 17; grifo nosso).

Portanto, verifico que a negativa de modulação de efeitos foi afastada de forma fundamentada, com base na análise da realidade local e na jurisprudência constitucional que envolve a matéria.

Ademais, considerando que a Lei distrital é de 2024 e que a medida cautelar que suspendeu seus efeitos foi deferida em 2 de abril de 2025 (eDOC 7), não verifico razões de segurança jurídica ou excepcional interesse público a demandar a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da Lei distrital 7.491/2024.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário.

É como voto.