

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): A controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade formal do art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, do Distrito Federal, que, ao reorganizar e unificar o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, dispõe que *“os militares e os policiais civis do Distrito Federal, pelas peculiaridades dispostas na Constituição Federal e na Lei federal nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal, terão regulamentação no Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal definida em lei complementar específica.”*

PRELIMINAR: DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM

Antes de adentrar à questão de fundo, cumpre analisar a legitimidade ativa *ad causam* da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – Cobrapol, bem como a preliminar de não conhecimento total suscitada pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

Consoante se extrai do Estatuto da Cobrapol (doc. 04), trata-se de *“entidade sindical de instância máxima, representativa da categoria dos trabalhadores policiais civis na forma da lei”* (art. 3º). O art. 4º do documento elenca suas finalidades, dentre as quais se destaca a defesa e a representação da categoria policial civil, a nível nacional, preservando os interesses setoriais (inciso I). Destarte, o fundamento constitucional de habilitação da entidade à propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade está previsto art. 103, IX, da Constituição Federal.

Ressalta-se, por oportuno, que a legitimidade ativa da Cobrapol para provocar o controle abstrato de constitucionalidade em relação a atos normativos que veiculem conteúdo ligado a interesses da classe por ela representada já foi assentado por esta Corte em outras oportunidades: ADI 6.496, Pleno, rel. Min. André Mendonça, DJe de 6/12/2023; ADI 7.226,

Pleno, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 5/9/2023; ADI 7.242, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 25/4/2023; ADI 866, Pleno, rel. Min. Nunes Marques, DJe de 28/4/2022.

No tocante à pertinência temática entre os objetivos estatutários da entidade postulante e a norma objeto da impugnação, a Advocacia-Geral da União defende que a requerente não detém legitimidade para impugnar a íntegra do dispositivo impugnado, haja vista a norma não se restringir a policiais civis do Distrito Federal, abrangendo também os militares desse ente federado, não representados pela Cobrapol. Manifesta-se, assim, pelo conhecimento da ação direta tão somente quanto à expressão “*e os policiais civis*”, constante do parágrafo 2º do artigo 1º da LC nº 769/2008 do Distrito Federal. Na mesma linha, a Procuradoria-Geral da República assevera que a norma questionada pela requerente, ao tratar da inclusão não apenas de policiais civis mas também de militares no regime próprio de previdência do Distrito Federal, ultrapassa o âmbito subjetivo da categoria representada.

Decerto, não há dúvidas de que a legitimidade da requerente limita-se à categoria dos policiais civis. No entanto, tal circunstância não representa óbice ao conhecimento total da presente demanda, uma vez que a inconstitucionalidade apontada abrangeria, se reconhecida, de forma indistinta tanto os policiais civis distritais quanto os militares (policiais militares e bombeiros militares) do referido ente.

Como bem salientou o Ministro Joaquim Barbosa, em processo de sua relatoria, “*tratando-se de arguição de inconstitucionalidade formal, ainda que se exija inicialmente a demonstração de pertinência temática para a verificação da legitimidade, a declaração de inconstitucionalidade formal poderá afetar toda a norma, ainda que tenha repercussão sobre outras classes não representadas pela entidade requerente*” (ADI 3.710, Tribunal Pleno, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 27/4/2007).

Nesse sentido, o Ministro Dias Toffoli, Relator no julgamento da ADI 4.391, DJe de 20/6/2011, ressaltou que *“há casos que não admitem soluções parciais, dada a natureza da norma ou mesmo da inconstitucionalidade que a vicia”*. Assim, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários, *“a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, nem a declaração de inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pelas entidades requerentes”*.

Destaca-se, ainda, que, no julgamento da ADI 6.496, rel. Min. André Mendonça, DJe de 6/12/2023, cuidou-se de situação similar, em que os dispositivos questionados alcançavam não apenas a carreira dos policiais civis do Estado, como também todos os servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado em questão. Naquele caso, o *Parquet* manifestou-se pelo conhecimento integral da ação direta, sob os seguintes argumentos, *in verbis*:

“Embora a COBRAPOL não represente todos os servidores estaduais, a circunstância de congregar apenas parcela da categoria (ADI 5.495/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 8.11.2017) não inviabiliza, no caso, o conhecimento integral da ação direta de inconstitucionalidade.

[...]

A inconstitucionalidade apontada nesta ação alcança indistintamente tanto os policiais civis, quanto as demais categorias de servidores estaduais.

Contudo, a circunstância de o conteúdo material da norma extrapolar os limites de representação do segmento da entidade de classe autora não impede o conhecimento amplo da ação direta, de forma a abranger a integralidade da Lei Complementar estadual 274/2020.

Isso porque, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal

Federal, 'a exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de inconstitucionalidade para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade de classe, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os destinatários' (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 2.2.2015).

Além disso, seria despropositado exigir que, para atendimento da pertinência temática, cada uma das categorias de servidores atingidas pela Lei Complementar 274/2020 ajuizasse ação direta para questionar, com base na mesma causa de pedir, o diploma legal objeto desta ação.

Assim, embora a COBRAPOL represente parcela da categoria dos servidores públicos do Estado do Mato Grosso do Sul, não há como deixar de reconhecer sua legitimidade para ajuizar esta ação direta de inconstitucionalidade."

Assim, tratando-se de vício de inconstitucionalidade igual aos destinatários, a orientação busca permitir que entidades de classe possam provocar o controle abstrato de normas cujo âmbito de incidência extrapole a categoria econômica ou profissional representada. Desse modo, no caso, ainda que a Cobrapol não represente todos os destinatários da norma impugnada, a inconstitucionalidade apontada na presente ação direta alcançaria a todos, o que enseja o conhecimento total da ação.

Logo, conheço integralmente da presente ação direta de inconstitucionalidade. Passo ao exame do mérito da demanda.

MÉRITO

No tocante ao alegado vício formal, a controvérsia circunda-se a verificar se o legislador distrital, ao estipular que os militares e os policiais civis do Distrito Federal terão regulamentação no Regime

Próprio de Previdência Social do Distrito Federal definida em lei complementar específica, invadiu a competência privativa da União prevista no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, que assim dispõe:

“Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)”

A referida norma de competência material exclusiva decorre do parcial “déficit de autonomia” que o Distrito Federal experimenta, em relação aos demais entes federativos, e “*tal configuração explica-se não apenas pela importância estratégica desses órgãos e respectivas funções, como também pela debilidade arrecadatória do ente distrital para manter muitos dos seus serviços, fator que inspirou inclusive a criação de um ‘fundo próprio’ para ‘prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos’ (art. 21, XIV; parte final, da CF)*”¹. Objetivou-se, também, com a referida norma de competência “*compensar o Distrito Federal pela sobrecarga para os serviços públicos distritais, acarretada pela demanda dos órgãos do Governo Federal, sediados em Brasília*”².

¹ LEONCY, Léo Ferreira. Comentário ao artigo 32. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 824.

² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 21, XIV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 758.

Assim, de modo a atender o disposto no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, a Lei nº 10.663, de 27 de dezembro de 2002, instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, *“de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação”* (art. 1º). Ademais, prevê o art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.663/2002 que as folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal serão custeadas com recursos do Tesouro Nacional e deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal.

Registra-se, ainda, que o artigo 32, § 4º, da Constituição Federal dispõe que *“lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar”*.

Em relação à autonomia do ente distrital — parcialmente tutelada e subsidiada pela União —, o que também advém do fato de o Distrito Federal abrigar a capital federal, o Ministro Alexandre de Moraes, no julgamento da ADI 7.171, DJe de 7/11/2022, assim destacou:

“A organização administrativa do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal é da competência legislativa da União. No que se refere ao custeio, todas as despesas relacionadas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público do Distrito Federal, que são integrantes da estrutura federal, é da alçada da União, com previsão em seu orçamento. Do mesmo modo, consta do orçamento da União as ações para com o Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído pela Lei 10.633/2002, de onde provém recursos para a manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. É sob essa perspectiva que deve ser avaliada a higidez dos

dispositivos impugnados ao não incluírem o Distrito Federal como destinatário dos ativos em questão, assim como o fez em relação à União e aos Estados.

[...]

Sendo da União a competência de organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e os órgãos de segurança pública do Distrito Federal, evidencia-se que o Distrito Federal, sem deixar de ser titular da autonomia política, assume uma característica singular.

A despeito de ser detentor de competências que são próprias de Estados e Municípios, o Distrito Federal apresenta maior similitude com a estrutura e com o arranjo institucional dos Estados. No entanto, quando a esses comparado, há diferenças que denotam uma limitação na capacidade do Distrito Federal em se auto-organizar e se autogovernar, como bem explicitou José Afonso da Silva, nos seguintes termos:

‘Contudo, essas capacidades sofrem profundas limitações em questões fundamentais. Assim é que as capacidades de auto-organização e autogoverno não envolvem a organização e manutenção de Poder Judiciário, nem de Ministério Público, nem mesmo de polícia civil ou militar ou de corpo de bombeiros, que são organizados e mantidos pela União (art. 21, XIII e XIV), a quem cabe também legislar sobre a matéria. O governo do Distrito Federal não tem sequer autonomia de utilização das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar, porque só poderá fazê-lo nos limites e na forma que dispuser a lei federal (art. 32, § 4º). Nesse aspecto é que dissemos que a autonomia do Distrito Federal é tutelada. Nisso ele fica muito aquém dos Estados.’ (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016).’’

Diante dessas peculiaridades, muito se discutiu no âmbito desta Corte acerca da competência legislativa sobre temas relacionados às polícias e militares do Distrito Federal.

Em 1997, no julgamento da SS 1.154-AgR, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, esta Corte, remetendo a decisão do Plenário em caso similar (SS 846-AgR), ressaltou a competência da União, por força do art. 21, XIV, da CF, em legislar sobre vencimentos da polícia civil do Distrito Federal – que lhe incumbe organizar e manter. Confira-se a ementa do julgado:

“Distrito Federal: polícia civil e militar: organização e manutenção da União: significado.

Ao prescrever a Constituição (art. 21, XIV) que compete à União organizar e manter a polícia do Distrito Federal - apesar do contra-senso de entregá-la depois ao comando do Governador (art. 144, § 6º) - parece não poder a lei distrital dispor sobre o essencial do verbo ‘manter’, que é prescrever quanto custará pagar os quadros de servidores policiais: desse modo a liminar do Tribunal de Justiça local, que impõe a equiparação de vencimentos entre policiais - servidores mantidos pela União - e servidores do Distrito Federal parece que, ou impõe a este despesa que cabe à União ou, se a imputa a esta, emana de autoridade incompetente e, em qualquer hipótese, acarreta risco de grave lesão à ordem administrativa.” (SS 1.154-AgR, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 6/6/1997)

Nos anos seguintes, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sedimentou-se no sentido de que compete à União legislar privativamente sobre regime jurídico e estrutura administrativa da carreira de policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal, consoante ementas a seguir transcritas:

“CONSTITUCIONAL. DISTRITO FEDERAL. POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. C.F., art. 21, XIV e 22, XXI. Lei Distrital 914, de 13.9.95.

I. - Competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal: competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura administrativa e o regime jurídico do seu pessoal.

II. - Precedentes do STF: ADIn 1.045 (MC), Marco Aurélio, Lex 191/93; ADIn 1.359, Marco Aurélio; SS 846 (AgRg), Pertence; RE 198.799, Galvão ; ADIn 1.475-DF, Gallotti, "DJ" de 04.5.2001; RE 241.494-DF, Gallotti, Plenário, 27.10.99.

III. - ADIn julgada procedente." (ADI 1.359, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11/10/2002 - grifei)

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR POLICIAL DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO FEDERAL.

1. Servidor policial do Distrito Federal. Vencimentos. Competência da União para organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros, tendo em vista o preceito do artigo 21, XIV, da Constituição.

2. Lei Distrital. Fixação de vencimentos e vantagens a categorias funcionais do Distrito Federal mantidas, por expressa disposição constitucional, pela União Federal.Impossibilidade. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e provido, para cassar a segurança." (RE 241.494, Tribunal Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti, red. p/ Acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 14/11/2002 - grifei)

"CONSTITUCIONAL. DISTRITO FEDERAL. POLÍCIA CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. C.F., art. 21, XIV. Lei Distrital 2.939/02.

I. - Competência privativa da União para organizar e

manter a Polícia Civil do Distrito Federal: competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura e o regime jurídico do seu pessoal. Precedentes do STF.

II. - *ADI julgada procedente.*" (ADI 2.881, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 2/4/2004 - grifei)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 709/94. AUTORIZAÇÃO CONCEDIDA AO PODER EXECUTIVO PARA PROMOVER EX-COMPONENTES DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS NÃO BENEFICIADOS POR DECRETO ANTERIOR À CB/88. REGIME JURÍDICO DOS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 21, XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. *A Lei distrital n. 709/94 é inconstitucional, visto que dispõe sobre matéria de competência exclusiva da União. O texto normativo atacado diz respeito à promoção de ex-componentes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal --- regime jurídico dos policiais militares e membros do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal --- afrontando o disposto no artigo 21, inciso XIV, da Constituição do Brasil.*

2. *Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional a Lei distrital n. 709/94.*" (ADI 1.136, Tribunal Pleno, rel. Min. Eros Grau, DJ de 13/10/2006)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO

DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. *Inexistência de afronta ao art. art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado.*

2. *Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.*

3. *O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República: inconstitucionalidade configurada.*

4. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”* (ADI 3.817, Tribunal Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 2/4/2009 - grifei)

“COMPETÊNCIA NORMATIVA - POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL.

Cumpra à União organizar e manter a Polícia Militar e o Corpo

de Bombeiros Militar do Distrito Federal, surgindo a inconstitucionalidade de diploma local versando a matéria.” (ADI 1.045, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 10/6/2009)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Distrital nº 1.481/97. Carreira da Polícia Militar do DF. Matéria reservada à União Federal. Art. 21, XIV, CF.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que compete à União Federal, com exclusividade, legislar sobre o regime jurídico dos policiais militares do Distrito Federal. Precedentes: ADI nº 1.136/DF, Relator o Ministro Eros Grau, DJ 13/10/06; RE nº 241.494/DF, Relator o Ministro Octavio Gallotti, DJ de 14/11/02.

2. Inconstitucional, portanto, a Lei Distrital nº 1.481/97, que, ao cuidar dos policiais militares de administração, especialistas e músicos, indevidamente tratou do regime jurídico da Polícia Militar do Distrito Federal.

3. Ação direta julgada procedente.” (ADI 2.102, Tribunal Pleno, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 21/8/2009)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Distrital nº 3.642/05. Processo Disciplinar da Polícia Civil do DF. Matéria reservada à União Federal. Art. 21, XIV, CF.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que compete à União Federal, com exclusividade, legislar sobre o regime jurídico dos policiais civis do Distrito Federal. Precedentes: ADI nº 3.817/DF, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJ de 3/4/09; ADI nº 2.881/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 2/4/04; ADI nº 2.102/DF-MC, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 7/4/2000.

2. Inconstitucional, portanto, a Lei Distrital nº 3.642/05, a qual,

ao cuidar do processo disciplinar na Polícia Civil, acabou por tratar, indevidamente, do regime jurídico de seus integrantes.

3. *Ação direta julgada procedente.*" (ADI 3.601, Tribunal Pleno, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 21/8/2009)

"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, Tribunal Pleno, rel. Min. Ayres Britto, DJe de 27/8/2010)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRETENSÃO DE EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA DE POLICIAIS CIVIS EM RELAÇÃO AOS POLICIAIS FEDERAIS. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. *Compete privativamente à União legislar sobre o regime jurídico dos Policiais Civis do Distrito Federal, inclusive em matéria remuneratória (Súmula 647/STF), cabendo, ainda, aos cofres federais suportar os efeitos dessa política salarial (CF/88, art. 21, XIV). Nesses termos, a União Federal tem legitimidade passiva para figurar em demanda coletiva na qual os Policiais Civis do Distrito Federal pleiteiam equiparação de remuneração com os Policiais Federais.*

2. *Demonstrado o interesse da União no feito, na qualidade de ré, a competência para julgar o processo recai sobre a Justiça Federal (CF/88, art. 109, I).*

3. *Recurso extraordinário provido.” (RE 275.438, Primeira Turma, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, DJe de 30/10/2014)*

Diante dessa sólida jurisprudência, editou-se em setembro de 2003 o enunciado 647 de súmula deste Supremo Tribunal Federal, posteriormente convertido, em 2015, no enunciado 39 de súmula vinculante, segundo o qual “*compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal*”.

Nada obstante a consolidada jurisprudência dessa Corte acerca da competência legislativa da União para dispor sobre regime jurídico, vencimentos e carreira das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, dado seu caráter singular na Federação brasileira, a questão da competência legislativa relativa à regime de

previdência social de tais instituições ganha contornos específicos, os quais serão a seguir delineados.

De saída, pontua-se que o artigo 42 da Constituição Federal estabelece que “os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Ainda, o art. 144, § 6º, da Carta Magna prevê a subordinação das polícias civil e militar e corpo de bombeiros militar distritais ao Governador do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 144. [...] § 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

Do referido dispositivo constitucional, extrai-se que tais instituições integram a estrutura orgânico-administrativa do Poder Executivo distrital, chefiados pelo Governador local, a quem compete a direção superior da Administração Pública do ente distrital. Colham-se, nessa linha, os seguintes precedentes desta Suprema Corte:

“[...] IV. Polícia Civil: o art. 144, § 4º, da Constituição da República, ao impor sejam elas dirigidas por Delegado de Polícia de carreira, não ilide a integração da instituição policial - que integra a administração direta estadual - à estrutura da Secretaria competente, conforme o direito local, nem retira do Secretário de Estado respectivo o poder normativo secundário que lhe advém do disposto no art. 87, II, da Lei Fundamental, com relação aos Ministros de Estado. (ADI 1.854, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 4/5/2001)

“Pólicia Civil: subordinação ao Governador do Estado e competência deste para prover os cargos de sua estrutura administrativa:inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (atual art.183, § 4º, b e c), que subordinam a nomeação dos Delegados de Polícia à escolha, entre os delegados de carreira, ao ‘voto unitário residencial’ da população do município; sua recondução, a lista tríplice apresentada pela Superintendência da Polícia Civil, e sua destituição a decisão de Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo.

1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224).

2. **A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos - as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores. [...]** (ADI 244, Tribunal Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/10/2002 - grifei)

“LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. *As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6º, CF). [...]* Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.” (ADI 882, Tribunal Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 23/4/2004)

Especificamente acerca da Polícia Civil do Distrito Federal e sua subordinação ao Governador do Distrito Federal, confirmam-se também os seguintes julgados desta e. Corte:

“CONSTITUCIONAL. LEI DISTRITAL 837/1994, QUE PROMOVE A ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CF, ARTS. 21, XIV, E 24, § 1º). ATRIBUIÇÃO DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA. OFENSA À PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE SUBORDINAÇÃO DA POLÍCIA CIVIL AO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (CF, ART. 144, § 6º). PROCEDÊNCIA.

1. A Lei 837/1994 do Distrito Federal dispôs sobre a organização da estrutura orgânica de sua própria Polícia Civil, com a instituição e extinção de cargos em comissão, unidades internas, atribuições concernentes e diretrizes administrativas, financeiras e funcionais, promovendo verdadeira estruturação do órgão policial. Com isso, invadiu a esfera de competência da União, estabelecida pela Constituição Federal, para manter e organizar a Polícia Civil do Distrito Federal, bem como para editar normas gerais sobre a matéria (arts. 21, XIV, e 24, XVI, § 1º, da CF). Precedentes.

2. O art. 144, § 6º, da CF estabelece vínculo de

subordinação entre os Governadores de Estado ou do Distrito Federal e as respectivas Polícias Cíveis, em razão de que se mostra inconstitucional a atribuição de autonomia administrativa e financeira aos respectivos órgãos policiais, mesmo que materializadas em deliberações da Assembleia local.

3. *Ação Direta julgada procedente.* (ADI 6.611, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 27/5/2021- grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 4º E 9º DO ART. 119 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL A DELEGADOS DE POLÍCIA, PERITOS CRIMINAIS, MÉDICOS-LEGISTAS E DATILOSCOPISTAS POLICIAIS. ALEGADA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA FINALIDADE E DA EFICIÊNCIA DA FUNÇÃO POLICIAL (CAPUT DO ART. 37 E ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) E DA ATRIBUIÇÃO REQUISITÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (INCS. I E VII DO ART. 129 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 9º DO ART. 119 COM A ALTERAÇÃO DA EMENDA À LEI ORGÂNICA N. 34, DE 2001 EM CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL: REPRISTINAÇÃO DA NORMA. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. DESNECESSIDADE DE ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES. §9º DO ART. 119 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL DECLARADA CONSTITUCIONAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.477/DF (DJ 5.11.1999). INVALIDADE DE SOLUÇÕES LEGISLATIVAS LOCAIS DE INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL À POLÍCIA JUDICIÁRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

[...]

4. *A polícia civil integra a estrutura institucional do Poder Executivo, do qual é dependente e subordinada administrativa, funcional e financeiramente ao Governador, que tem a direção superior da Administração Pública estadual ou distrital.*

5. *A subordinação da polícia civil ao Chefe do Poder Executivo, como preceitua o § 6º do art. 144 da Constituição da República, não se compatibiliza com a independência funcional que as normas questionadas conferem aos delegados de polícia, aos peritos criminais, aos médicos-legistas e aos datiloscopistas policiais do Distrito Federal. Precedentes.*

6. *A inconstitucionalidade das normas previstas nos §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal não afasta o dever desses servidores públicos em atuarem com o rigor da independência técnica, em especial, das funções como de peritos criminais, médicos-legistas e datiloscopistas policiais, cabendo a esses profissionais analisar vestígios e elementos de convicção e interpretá-los, sem interferências ilegítimas, à luz de seus conhecimentos técnicos e de sua experiência.*

7. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 4º e 9º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal.” (ADI 5.579, Tribunal Pleno, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 30/6/2021- grifei)*

Desse modo, em que pese a Constituição Federal tenha conferido à União a competência para “organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal” (art. 21, XIV, CF), ela não excluiu tais forças de segurança pública do poder hierárquico do Governador do Distrito Federal. Essas peculiaridades em relação ao ente distrital foram bem especificadas no julgamento do RE 275.438/DF, no voto condutor do Ministro Roberto Barroso, redator do acórdão, consoante excertos que passo a transcrever:

“6. Pois bem. O Distrito Federal é um ente federativo sui generis. Sua autonomia foi consideravelmente ampliada com a Constituição de 1988, mas ele continua sendo – ainda que em menor medida – uma entidade sob tutela parcial da União. Assim é que, embora ele acumule diversas competências atribuídas aos Estados-membros e aos Municípios (CF/88, arts. 32, § 1º, e 147), algumas atribuições que, em outros lugares, são confiadas a órgãos estaduais, aqui são exercidas pela União. É o caso, e.g., do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal, que integram, respectivamente, a Justiça e o Ministério Público da União (CF/88, arts. 21, XIII, 48, IX, e 128, I, d). Até a Emenda Constitucional nº 69/2012, o mesmo se passava com a Defensoria Pública do Distrito Federal, atualmente integrada à esfera distrital. Aqui não há nenhuma dúvida: são agentes públicos federais aqueles que ocupam cargos no Poder Judiciário e no Parquet do Distrito Federal.

*7. Quanto às Polícias e ao Corpo de Bombeiros, sua situação é semelhante, mas não idêntica. A competência para organizar e manter esses órgãos é da União, tal como se verifica quanto ao Judiciário e ao Ministério Público. Aliás, a redação dos dispositivos pertinentes é idêntica no trecho pertinente. **A distinção entre duas situações diz respeito à sua vinculação funcional: a Constituição prevê a edição de lei federal para dispor sobre ‘sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar’ (CF/88, art. 32, § 4º), mas não retira essas instituições do âmbito distrital. Isso fica particularmente claro no que se refere aos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, explicitamente considerados pela Carta como ‘militares [...] do Distrito Federal’, sendo as patentes dos seus oficiais conferidas pelo Governador (CF/88, art. 42, caput e § 1º). Ademais, as três corporações – Polícias Civil e Militar, e Corpo de Bombeiros Militar – são submetidas pelo próprio texto constitucional ao comando do Governador local (CF/88, art. 144, § 6º).***

[...]

11. *Quem define o regime remuneratório dos Policiais Civis distritais é a União (Súmula 647/STF)– a matéria, inclusive, é hoje regulada pela Lei Federal nº 12.804/2013 – sendo também os cofres públicos federais que são chamados a suportar os custos dessa política salarial. No caso, portanto, a eventual procedência do pedido autoral recairá inteiramente sobre a União. Por isso é que, em situação muito semelhante à presente, esta Corte afirmou (SS 1.154 AgR/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence): [...]*

14. *Assim, embora os servidores em tela sejam subordinados ao Governador do Distrito Federal, sua relação jurídica – ao menos no que se refere à sua remuneração – é travada diretamente com a União. É esta a devedora das verbas de que os policiais se consideram credores. [...]" (grifei)*

Realçar o vínculo administrativo e funcional das instituições de segurança distritais com o Distrito Federal mostra-se primordial no presente processo, uma vez que, tratando-se de servidores distritais – e não federais – não há que se falar, conseqüentemente, em sua vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social da União, mas ao Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal, conforme sua legislação própria de regência.

Tal conclusão é corroborada, ainda, pela expressa vedação constitucional de existência de mais de um regime próprio de previdência social, em cada nível federativo, para os titulares de cargos efetivos, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Assim, caso fosse reconhecida a inserção de tais servidores distritais no Regime Próprio de Previdência Social da União, sob o fundamento da competência legislativa privativa da União disposta no art. 21, XIV, da CF, observar-se-ia óbice na proibição destacada no art. 40, § 20, da CF, haja vista que existiriam mais de um regime próprio de previdência social para servidores de um mesmo ente federativo.

Destarte, não obstante a competência privativa da União para legislar sobre estrutura administrativa e regime jurídico de policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal, diante da vinculação funcional à Administração Pública distrital e da proibição de existência de mais de um regime próprio de previdência social em cada ente federativo, assegura-se aos integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal, enquanto titulares de cargos efetivos de natureza distrital, o respectivo regime próprio de previdência social (civil ou militar) deste ente da Federação.

Deveras, essa conclusão foi defendida em nota técnica da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, solicitada pela Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União — Nota SEI nº 11/2017/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-MF (doc. 29, p. 17-30), consoante trecho a seguir destacado:

“11. No caso do inciso XIII do art. 21 da Constituição, os servidores civis do Poder Judiciário do Distrito Federal e do Ministério Público do Distrito Federal são agentes públicos federais, ou seja, integram o Sistema de Pessoal Civil do Serviço Público Federal - SIPEC. Acresce que os membros e servidores desses órgãos, diferentemente dos agentes de segurança pública do DF (policiais civis e militares do DF), têm os seus benefícios concedidos no âmbito da Administração federal, os quais são apreciados pelo Tribunais de Contas da União.

12. Já os policiais civis, policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal são titulares de cargos previstos na estrutura do Poder Executivo desse ente da Federação, isto é, nos quadros dos órgãos de segurança de natureza distrital: Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF).

13. Acresce que os órgãos de segurança pública do Distrito Federal não podem ser considerados integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, porque, a rigor, não são órgão do Poder Executivo da União. [...]

14. Isso porque, diferentemente do Poder Judiciário do Distrito Federal e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, há de se considerar outras normas constitucionais relacionadas aos órgãos de segurança pública do Distrito Federal, as quais implicam o vínculo funcional dos policiais e militares desses órgãos com o Poder Executivo do Distrito Federal.

15. Atente-se para a redação dos arts. 42 e 144 da Constituição (grifos nosso): [...]

16. Pelo que podemos observar acima, em relação à segurança pública do Distrito Federal, tais normas somente terão efetividade se os policiais civis e militares forem titulares de cargos previstos na estrutura do Poder Executivo desse ente da Federação, isto é, nos quadros dos órgãos de segurança de natureza distrital.

17. O Regime Jurídico de policiais civis, policiais militares e

bombeiros militares do Distrito Federal é disciplinado por **leis federais**, com fundamento no inciso XIV do art. 21 da Lei Maior, porquanto essa norma constitucional fixou a competência material exclusiva da União para organizar e manter os respectivos órgãos de segurança pública distritais.

18. Não obstante, do ponto de vista orgânico, registre-se que leis federais regulam as polícias civil e militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, aduzindo que os respectivos agentes são servidores e militares distritais. Isto se confirma pelos excertos dos seguintes diplomas (grifamos):

Policiais Militares do Distrito Federal

Lei Federal nº 7.289, de 18.12.1984

Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 2º A Polícia Militar do Distrito Federal, organizada com base na hierarquia e disciplina, considerada força auxiliar reserva do Exército, é destinada à manutenção da ordem pública e segurança interna do Distrito Federal.

*Art. 3º **Os integrantes da Polícia Militar**, em razão da destinação a que se refere o artigo anterior, natureza e organização, **formam uma categoria especial de servidores públicos do Distrito Federal**, denominados policiais-militares.*

(...).

Policiais Civis do Distrito Federal

Decreto-Lei nº 2.266, de 12.03.1985

Dispõe sobre a criação da Carreira Policial Civil do Distrito Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências.

*Art. 1º **Fica criada, no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, a Carreira Policial Civil**, composta de cargos de*

Delegado de Polícia, Médico-Legista, Perito Criminal, escrivão de Polícia, Agente de Polícia, Datiloscopista Policial e Agente Penitenciário, conforme o Anexo I deste Decreto-lei com os encargos previstos em legislação específica.

Bombeiros Militares do Distrito Federal

Lei Federal nº 7.479, de 2.06.1986

Aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, e dá outras providências.

ESTATUTO DOS BOMBEIROS-MILITARES DO CORPO DE BOMBEIROS DO DISTRITO FEDERAL ANEXO À LEI Nº 7.479, DE 2 DE JUNHO DE 1986

Art. 2º O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, instituição permanente, essencial à segurança pública e às atividades de defesa civil, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, destina-se à execução de serviços de perícia, prevenção e combate a incêndios, de busca e salvamento, e de atendimento pré-hospitalar e de prestação de socorros nos casos de sinistros, inundações, desabamentos, catástrofes, calamidades públicas e outros em que seja necessária a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (NR) (Redação dada ao artigo pela Lei nº 12.086, de 06.11.2009)

Art. 3º Os integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, à vista da natureza e da destinação a que se refere o art. 2º, são militares do Distrito Federal e formam categoria especial denominada bombeiro militar. (Redação dada ao caput pela Lei nº 12.086, de 06.11.2009).

Lei nº 8.255, de 20.11.1991

Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências.

*Art. 3º O **Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**, força auxiliar e reserva do Exército, subordina-se ao Governador do Distrito Federal e **integra o sistema de segurança pública do Distrito Federal.***

19. Deste modo, asseveramos que a PCDF, a PMDF e o CBMDF são órgãos integrantes do Poder Executivo do Distrito Federal, sendo a vinculação funcional de policiais civis, militares e bombeiros militares de natureza distrital, porquanto esses agentes ocupam cargos distribuídos entre tais órgãos de segurança pública do DF, sem embargo de a União ser o ente político com a competência exclusiva para a criação dos aludidos cargos. [...]

20. Em face dessa vinculação funcional à Administração Pública do Distrito Federal, deve ser assegurado aos policiais civis, policiais militares e bombeiros militares, como titulares de cargos efetivos de natureza distrital, o regime próprio de previdência social deste ente da Federação e não de outro. E note-se que a cobertura previdenciária exclusiva a que se refere art. 1º, V, da Lei nº 9.717, de 27.11.1998, diz respeito aos servidores públicos e militares de um mesmo ente federativo:

Lei nº 9.717, de 1998

Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

...

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

(...).

21. *A aceitarmos a tese da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis - COBRAPOL, teríamos mais de um regime próprio de previdência social para os servidores públicos civis de um mesmo ente estatal, porque tais servidores seriam divididos em dois grupos: o dos abrangidos pelo RPPS do DF, e o dos demais servidores, policiais civis do DF, supostamente vinculados ao RPPS da União. Além disso, em relação aos militares vinculados ao Distrito Federal, a sua previdência não seria gerida pelo respectivo ente federativo, mas transferida para a gestão conjunta com a dos militares das Forças Armadas, impondo à União a obrigação de gerir mais de um regime próprio dos militares: o das Forças Armadas e o do Distrito Federal. É por isso que, a nosso ver, o ponto de vista da COBRAPOL não se coaduna com a norma do § 20 do art. 40 da Constituição: [...]”.*

Revela-se, com isso, a constitucionalidade formal do dispositivo impugnado, o qual, frisa-se, dispõe que “os militares e os policiais civis do Distrito Federal, pelas peculiaridades dispostas na Constituição Federal e na Lei federal nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal, terão regulamentação no Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal definida em lei complementar específica”.

Acrescenta-se que, como destacado também na nota técnica acima transcrita, o reconhecimento da constitucionalidade do dispositivo não significa, a despeito do que faz crer a requerente, que a União deixará de suportar o ônus previdenciário do quadro de policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal. Com efeito, a incumbência

constitucional conferida ao ente federal de manter as polícias e o corpo de bombeiros militar distritais inclui o custeio não só da remuneração da categoria, como também do regime previdenciário das categorias, que se dá por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Por outro lado, resta claro que o fato de os recursos utilizados para custeio da segurança pública distrital advirem dos cofres federais, por meio do FCDF, não conduz à inserção automática dos servidores dos quadros da PCDF, PMDF e CBMDF ao Regime Próprio de Previdência Social da União.

Por fim, quanto à titularidade pela União dos recursos previdenciários em relação aos agentes de segurança pública distritais, bem como acerca de sua integração ao Fundo Constitucional do Distrito Federal — FCDF, a Nota Técnica SEI nº 11/2017/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-MF, em sua parte final (doc. 29, p. 25-28), é esclarecedora ao consignar que:

“29. O crédito orçamentário consignado ao FCDF consta nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no Programa 0903 — Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica. A maior parte desse crédito orçamentário é destinada ao Grupo de Natureza de Despesa — GND 1 (Pessoal e Encargos Sociais, que compreende vencimentos e vantagens, aposentadorias, reformas, pensões e indenizações trabalhistas), para a realização de despesas com pessoal ativo (Orçamento Fiscal), inativos e pensionistas (Seguridade Social) das áreas de segurança pública, além de assistência financeira nas áreas de saúde e educação do Distrito Federal. Assim, os recursos do FCDF destinados a custear as despesas com pessoal da segurança pública do Distrito Federal não integram o orçamento anual deste ente político, mas sim os Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

30. A execução orçamentária e financeira dos recursos federais destinados à organização e à manutenção da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) é realizada

diretamente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), sob a supervisão do Ministério da Fazenda.

31. As folhas de pagamento da PCDF, PMDF e do CBMDF são processadas por meio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), como determinado pelo § 3º do art. 1º da Lei nº 10.633, de 2002:

Lei nº 10.633, de 2002

Art. 1º (...).

...

§ 3º As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.

32. Os órgãos de segurança pública do DF efetuam registros orçamentários e financeiros no SIAFI e, quanto às folhas de pagamento, são responsáveis pela inserção de dados no SIAPE. Compete ao Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal, na qualidade de ordenador de despesas, supervisionar e gerir os recursos do FCDF, bem como apresentar as suas contas anuais e periódicas, conforme o art. 1º, caput, do Decreto distrital nº 36.287, de 20.1.2015.

33. O controle e gerenciamento do SIAPE estão a cargo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, por intermédio da Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP, como órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), consoante as competências atribuídas à SGP na Estrutura Regimental dessa Pasta, nos termos do Anexo I do Decreto nº 9.035, de 20.4.2017. Quer isto dizer que a base de dados dos órgãos de segurança pública do Distrito Federal no SIAPE está sujeita à auditoria de recursos humanos da Secretara de Gestão de Pessoas -

SGP.

34. Além disso, os órgãos de segurança pública do DF submetem-se à auditoria de avaliação e gestão, no âmbito da ação do **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**, sob a responsabilidade da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União- CGU. Assim é que, de acordo com o art. 10 da Estrutura Regimental dessa Pasta (aprovada pelo Decreto nº 8.910, de 22.11.2016), e com base nos incisos do art. 24 da Lei nº 10.180, de 6.2.2001, compete à Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central do referido sistema, fiscalizar as prestações de contas da PCDF, PMDF e CBMDF, uma vez que tais órgãos são mantidos com recursos federais, consignados no Orçamento da União.

35. Por sua vez, para fins do controle externo de que trata o art. 71 da Constituição Federal, o FCDF é considerado uma unidade jurisdicionada ao Tribunal de Contas da União - TCU, que exerce a fiscalização da aplicação de seus recursos por meio da Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), nos termos da Portaria nº 3, de 4.1.2013, de sua Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex).

36. O controle externo do FCDF a que acima nos referimos conforma com a jurisprudência consolidada do TCU, especialmente a dos Acórdãos nº 739 e 824, ambos de 2004. Nestes casos a Corte de Contas assentou a sua competência para as ações de controle e fiscalização dos recursos federais destinados à segurança pública do Distrito Federal, inclusive por meio de processo ordinário de contas.

37. O egrégio TCU manifestou-se recentemente sobre a **titularidade da contribuição previdenciária** dos servidores da Polícia Civil (inclusive a cota patronal) e dos militares do Distrito Federal. Em verdade, houve uma mudança de entendimento, pois, inicialmente, de acordo com o Acórdão nº 1316, de 2009, a compreensão era de que esses recursos previdenciários pertenciam ao Distrito Federal, por isso o Ministério da Fazenda deveria transferi-los para a gestão do Distrito Federal - GDF. Contudo, essa decisão foi

declarada insubsistente na sessão de 29.6.2016, por intermédio do Acórdão nº 1.633, prolatado em pedido de reexame interposto pelo Ministro da Fazenda e pelo Advogado-Geral da União, em que o TCU reviu sua posição para atribuir a titularidade à União, considerando inclusive indevidos os repasses de contribuições ao GDF.

*38. Posteriormente, no julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Distrito Federal, o TCU acrescentou o dispositivo 9.3.1 ao Acórdão 1.633, prolatando p Acórdão 2.189, de 2016 (a matéria de que trata o aludido dispositivo acrescido diz respeito, segundo nos parece, tão somente ao subsistema orçamentário do sistema de informação contábil do Fundo Constitucional do Distrito Federal). Contra essa modificação, a União interpôs pedido de reexame, mas, na Sessão Extraordinário do TCU em 14.6.2017, foi prolatada decisão (Acórdão nº 1.224/2017 TCU-Plenário) de não conhecimento do Pedido de Reexame da União, no correspondente Processo TC-027.750/2006-9, sob o argumento de que esse recurso somente poderia ter sido formulado uma única vez pela União, com base na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno. Os embargos de declaração opostos pela União contra o Acórdão nº 1.224/2017 TCU-Plenário foram rejeitados nos termos do **Acórdão 1890/2017**.*

39. A tese da filiação dos policiais civis, policiais militares e bombeiros militares do Distrito Federal ao RPPS desse mesmo ente federativo não nos parece inconciliável com o atual posicionamento do TCU, que considera a União titular dos respectivos recursos previdenciários.

*40. No caso específico do RPPS do Distrito Federal, em relação aos agentes de segurança pública, a titularidade dos recursos previdenciários pela União (os **quais devem ser incorporados ao FCDF, conforme a decisão definitiva do egrégio TCU**), tem por principal escopo tão somente assegurar a gestão desses recursos conforme à sua finalidade previdenciária, levando em conta a norma do inciso XIV do art. 21 da Constituição, que atribui à União a competência exclusiva para organizar e manter a polícia civil, a polícia*

militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal.

41. *Observe-se que o tema acerca da **filiação previdenciária** dos agentes de segurança pública do Distrito Federal, isto é, se estão vinculados ao RPPS do DF ou da União, não se trata de questão resolvida em qualquer dos dispositivos dos Acórdãos proferidos pelo TCU, antes mencionados.*

42. *Podemos dizer, consoante a fundamentação do item II desta Nota, que o fato de o Distrito Federal conceder benefícios à conta do Fundo Constitucional do Distrito Federal, mediante recursos federais e de acordo com a legislação editada pela União, não implica a vinculação de policiais civil, policiais militares e bombeiros militares do DF ao RPPS da União.*

43. *Retomemos a linha de argumentação já desenvolvida para reafirmar que a PCDF, a PMDF e o CBMDF são órgãos integrantes do Poder Executivo do Distrito Federal, sendo a vinculação funcional dos aludidos agentes de segurança pública de natureza distrital. Portanto, aos titulares de cargos efetivos do Distrito Federal, policiais civis e militares, deve ser assegurado o respectivo regime de previdência (civil ou militar) desse mesmo ente federativo, sob pena de ofensa ao § 20 do art. 40 da Constituição e aos inciso V do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998. [...]"*

Conclui-se, portanto, que a norma impugnada é constitucional, à medida que se coaduna com a regra de competência prevista no art. 21, XIV, da Constituição Federal, mantendo-se a responsabilidade legislativa e financeira da União no tocante às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como observa a vedação disposta no art. 40, § 20, da Constituição Federal de existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO** da ação direta de inconstitucionalidade e **JULGO**

IMPROCEDENTE o pedido formulado.

É como voto.