

RELATÓRIO DA ADO 47
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 47

Ministro Relator: Ministro André Mendonça

Requerente: Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis –
COBRAPOL

1. Objeto

A ADO nº 47 tem por objeto a ausência de regulamentação, por lei federal, de disposições da Constituição de 1988 que tratam da Segurança Pública do Distrito Federal, mas que, para serem passíveis de aplicação coerente aos preceitos constitucionais, necessitam de delimitação entre as competências da União Federal e do Governo do Distrito Federal.

Para tal, foi feita a interposição da presente ação requerendo na petição inicial os seguintes pedidos:

(e) seja julgada procedente a presente Ação Direta, para que o Supremo Tribunal Federal:

(e.1) declare a omissão do Congresso Nacional na regulamentação do art. 32, § 4º, da Constituição Federal, e o notifique para que elabore lei federal regulamentadora, observando, como princípios, (1) a predominância do interesse nacional na solução de conflitos de competência entre União e GDF no tocante à segurança pública do Distrito Federal; (2) a competência federal exclusiva e plena para legislar sobre

organização e manutenção das polícias do Distrito Federal, bem como sobre regime jurídico e remuneração dos policiais;

(e.2) determine que, enquanto não sobrevier a edição da Lei prevista no artigo 32, § 4º, da Constituição, as controvérsias jurídicas relativas à organização, manutenção, utilização e subordinação das organizações policiais mencionadas no artigo 21, XIV, da Constituição, sejam solucionadas pelas autoridades administrativas e judiciárias observando os princípios enunciados no pedido anterior (e.1);

(e.3) confira interpretação conforme a Constituição ao art. 1º, § 1º, da Lei no 10.633/2002, para estabelecer a interpretação segundo a qual as dotações do Fundo Constitucional do Distrito Federal para a organização e manutenção das organizações policiais previstas no artigo 21, XIV, da Constituição devem ser geridas, executadas e aplicadas diretamente pela União Federal;

(e.4) confira interpretação conforme a Constituição ao art. 1º, § 3º, da Lei no 10.633/2002, para estabelecer a interpretação segundo a qual a folha de pagamento das organizações policiais previstas no artigo 21, XIV, da Constituição da República deve ser paga diretamente pela União Federal, sem que haja repasse de valores ao GDF para posterior pagamento dos policiais;

(e.5) confira interpretação conforme a Constituição ao art. 1º, caput, da Lei no 10.633/2002, para estabelecer a interpretação segundo a qual o Governo do Distrito Federal não pode proceder ao pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação com recursos provenientes do Fundo Constitucional.

2. Fundamentos da Ação

Nesse sentido, o referido processo trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão cumulada com Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar, na qual trata-se da ausência de regulamentação do artigo 32, § 4º, da Constituição Federal, o qual remete à Lei federal a definição do regramento atinente à utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar no âmbito distrital. E, cumulativamente, que seja dada interpretação conforme à Constituição ao artigo 1º, *caput* e parágrafos 1º e 3º, da Lei no 1º, *caput* e parágrafos 1º e 3º, da Lei no 10.633/2002, a prever a instituição do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

A parte requerente, COBRAPOL, baseou-se no fato de que a União detém competência exclusiva para legislar sobre organização administrativa, regime jurídico e renumeração dos integrantes das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, motivo pelo qual se faz necessária promulgação de lei federal que atribua exclusivamente à União a competência de gerenciar, executar e aplicar as dotações orçamentárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) para segurança pública.

Tal fundamentação foi feita devido ao artigo 21, XIV, da Constituição Federal, no qual determina que a Segurança Pública do DF seja organizada e custeada pelo Governo Federal, por meio de fundo próprio. Assim, o FCDF foi criado especificamente para promover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. No entanto, atualmente, a execução orçamentária dos recursos federais do FCDF é realizada pelo GDF, o qual, comprovadamente, vem utilizando parte significativa dessa dotação para custeio ilegal de inativos e pensionistas das áreas de educação e de saúde, com a finalidade de cumprir os percentuais mínimos de investimento nas referidas áreas.

A partir de tais constatações, com objetivo de evitar desvios de verbas federais destinadas à manutenção da Segurança Pública do DF, a COBRAPOL também requereu, na ADO nº 47, que a União Federal pague diretamente as folhas de pagamento das polícias do Distrito Federal, sem anterior repasse de valores ao GDF.

3. Principais pontos a serem destacados da ação em razão dos questionamentos feitos pelos sindicalizados

Importante ressaltar que a petição inicial tem como pedido principal a declaração de omissão do Congresso Nacional na regulamentação do artigo 32, § 4º, da Constituição Federal, para que elabore uma lei federal regulamentadora, observando, como princípios, (1) a predominância do interesse nacional na solução de conflitos de competência entre União e GDF no tocante à segurança pública do Distrito Federal; (2) a competência federal exclusiva e plena para

legislar sobre organização e manutenção das polícias do Distrito Federal, bem como sobre regime jurídico e remuneração dos policiais.

Como se observa do pedido, a lei federal estabelecerá – e definirá, pondo um ponto final da questão – a competência federal exclusiva e plena para legislar sobre organização e manutenção das policiais do DF, bem como sobre regime jurídico e remuneração dos policiais.

Isso porque apesar da jurisprudência absolutamente consolidada, o legislador distrital tem insistido em dispor sobre a matéria. Já o legislador federal, por vezes, tem deixado de exercer sua competência, hesitando a respeito de sua extensão em face da competência distrital. Tendo em vista a permanência, longo dos anos, do surgimento e ressurgimento desse tipo de controvérsia sobre a repartição constitucional de competências federativas, é de todo conveniente que o Supremo Tribunal Federal fixe, desde logo, a correta extensão da competência federal, que é plena e exclusiva, devendo abarcar toda a matéria relativa à organização e manutenção das polícias do DF e ser exercida exclusivamente pela União.

Outro ponto a ser destacado é o fato de que, em razão de inexistir a lei regulamentadora, o legislador distrital tem insistido em dispor sobre a matéria, o que tem gerado muita insegurança jurídica para os policiais civis, pois as leis distritais que dispõem sobre questões relacionadas aos policiais civis quando levadas para o judiciário são julgadas inconstitucionais.

Quanto ao pagamento de inativos da saúde e educação com os recursos do Fundo Constitucional, temos a dizer o que se segue. A regulamentação do fundo previsto no art. 21, XIV, da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, ficou a cargo da Lei Federal no 10.633/2002. O referido diploma legal, ao instituir o fundo constitucional do Distrito Federal, determinou que, além de organizar e manter as forças de segurança pública, os recursos seriam direcionados para auxiliar a execução de serviços públicos de saúde e educação. Porém, desde a instituição do fundo constitucional, em 2003, parte dos recursos tem sido utilizada para efetuar pagamentos de pessoal inativo e pensionistas das áreas de saúde e educação. Conforme avança o crescimento do grupo de beneficiários, naturalmente

aumentam as despesas de tal natureza, em detrimento da organização e manutenção das polícias e dos próprios serviços de saúde e educação.

Não cabe dúvida de que o art. 21, XIV, da Constituição, bem como o art. 1º da Lei no 10.633/2002, ao determinarem que os recursos do fundo servem à “execução de serviços públicos”, não incluem o pagamento de inativos e pensionistas. Aposentados e pensionistas não mais atuam na prestação dos serviços públicos, vinculando-se, atualmente, ao sistema previdenciário. O pagamento de seus benefícios é questão atinente à previdência. Deve ser realizado com recursos do respectivo regime próprio. O fundo constitucional serve à assistência financeira à prestação de serviços públicos, não à assistência financeira ao financiamento da previdência distrital. No tocante ao equilíbrio financeiro e atual dos sistemas previdenciários é pertinente a aplicação de regime jurídico que em nada se relaciona ao Fundo Constitucional do DF.

Para definir a extensão do conceito, podemos nos valer da analogia com a forma de delimitação dos pisos constitucionais de gastos com “ações e serviços públicos” de saúde (art. 198, §2º) e “manutenção e desenvolvimento” do ensino (art. 212). Os gastos com previdência, ainda que de profissionais oriundos das áreas da saúde e da educação, não podem ser computados para efeito de cálculo desses valores mínimos. No que toca aos gastos com saúde, o artigo 4º da Lei Complementar no 141/2012 é expresso ao dispor que o pagamento de inativos e pensionistas não satisfaz os gastos mínimos exigidos na Constituição Federal.

A aplicação dos recursos do Fundo Constitucional no pagamento de aposentados e pensionistas viola, portanto, o próprio art. 21, XIV, da Constituição Federal, que determina deverem tais recursos ser empregados na prestação de serviços públicos. A hipótese é de claro desvio de finalidade, que ocorre em proporção muito expressiva. No âmbito do Acórdão 2891/2015, do Tribunal de Contas da União, apurou-se que 30% (trinta por cento) dos recursos do fundo constitucional do Distrito Federal estavam comprometidos com o pagamento de inativos e pensionistas. São valores subtraídos à execução dos serviços de segurança pública, saúde e educação.

A inconstitucionalidade do pagamento de inativos e pensionistas das áreas de saúde e educação com recursos provenientes do fundo constitucional do

Distrito Federal decorre ainda dos princípios que informam o sistema previdenciário brasileiro, em especial, do princípio da *contributividade* (artigos 40 e 201 da Constituição Federal): “*Somente terá acesso ao benefício previdenciário o indivíduo que contribuiu para tanto. Se não houve contribuição adequada, o indivíduo não poderá receber o benefício ou – conforme o caso – o receberá com o valor proporcional às contribuições realizadas, observando os parâmetros e mínimos legais*”. O pagamento de inativos de um ente da federação com recursos advindos de outro ente – portanto, recursos totalmente desvinculados das contribuições dos ativos e inativos – resulta na total desvirtuação do princípio contributivo.

É precisamente o que vem ocorrendo no Distrito Federal. Os servidores inativos distritais das áreas de saúde e educação – filiados ao regime próprio de previdência social do Distrito Federal, e sem nenhuma ligação com o regime previdenciário da União – são pagos com recursos advindos da União Federal. Ressalte-se que tais aposentados contribuíram, quando servidores ativos, para o regime próprio do Distrito Federal. O mesmo ocorre com os atuais servidores ativos das áreas de saúde e educação do Distrito Federal. Trata-se de prática absolutamente incompatível com o sistema previdenciário concebido pela Constituição Federal de 1988.

4. Andamento Processual

Após a interposição de Petição Inicial perante o Supremo Tribunal Federal, a presente ação foi autuada e distribuída à relatoria do Ministro Marco Aurélio, no qual, posteriormente, proferiu Despacho adotando o rito do Art. 12, da Lei 9.868/99 no qual afirma que:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Nesse sentido, foi proferido “(...) 3. *Aciono o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999. Providenciem as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.*”

Quanto a essa informação, é importante ressaltar, para que não paire dúvida, o fato de que a liminar não foi indeferida. Ela apenas não foi analisada pelo Ministro Relator, pois Sua Excelência, como visto, entendeu que seria o caso de acionar o disposto do artigo 12 da lei n. 9868/99 e julgar definitivamente o mérito da ação, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica.

Em seguida, no dia 15/03/2018, foi interposto Pedido de Ingresso como *Amicus Curiae* pelo Sindicato dos Delegados de Polícia Civil do Distrito Federal – SINDEPO, no qual teve seu pedido deferido pelo Ministro Relator no dia 10/04/2018.

A Advocacia Geral da União, conforme solicitado por decisão monocrática, prestou informações à Ação, no dia 03/04/2018, e manifestou-se, posteriormente, pelo não conhecimento preliminar da ação direta e, no mérito, pela procedência parcial do pedido formulado pela COBRAPOL, protocolado na data: 30/04/2018.

A parte requerente protocolou no dia 02/05/2021 petição requerendo a juntada de documento, a fim de elucidar a sua condição de Confederação Sindical e reafirmar sua legitimidade para a propositura da presente ação. Dessa forma, foi anexado o Extrato de Cadastro Ativo na Coordenação Geral de Registro Sindical.

Ademais, o Senado Federal, no dia 16/05/2018, também prestou informações e manifestou-se pelo integral desprovimento da ADO nº 47, alegando a ausência de inércia legislativa ou mora desarrazoada.

Seguidamente, no dia 03/12/2018, foi interposto Pedido de Ingresso como *Amicus Curiae* pelo Sindicato dos Policiais Civis do Distrito Federal (SINPOL-DF), no qual teve seu pedido deferido pelo Ministro Relator no dia 24/08/2020.

A Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação nos autos opinando, no dia 10/09/2019, pelo não conhecimento, ou sucessivamente, pela improcedência do pedido.

Finalmente, em 16/12/2021, data do último andamento processual, ocorreu a substituição do Relator, conforme art. 38 do RISTF, em virtude da aposentadoria do Min. Marco Aurélio Mello, de modo que o processo agora está sob relatoria do Min André Mendonça.

O processo está concluso ao Relator desde o dia 16/12/2021.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Brasília, 22 de fevereiro de 2022.

Atenciosamente

Souza Neto & Tartarini Advogados