

13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQUERENTE(S) : GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL
- ADEPOL/BRASIL
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
DISTRITO FEDERAL - ADEPOL/DF
ADVOGADO(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE
INTERESSADO(A/S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS
FEDERAIS - FENAPRF
ADVOGADO(A/S) : EMANUEL SANTOS DE LIMA
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA
FEDERAL - ADPF
ADVOGADO(A/S) : FRANCISCO REZEK

EMENTA: 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



ADI 3.817 / DF


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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Celso de Mello (art. 37, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, **em julgar procedente a ação direta e declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 3.556, de 18 de janeiro de 2005, do Distrito Federal**, nos termos do voto da Relatora. Vencido o Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente.

Brasília, 13 de novembro de 2008.


CARMEN LÚCIA - Relatora

13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQUERENTE(S) : GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO E OUTRO(A/S)
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
REQUERIDO(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL
- ADEPOL/BRASIL
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO
DISTRITO FEDERAL - ADEPOL/DF
ADVOGADO(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE
INTERESSADO(A/S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS
FEDERAIS - FENAPRF
ADVOGADO(A/S) : EMANUEL SANTOS DE LIMA
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA
FEDERAL - ADPF
ADVOGADO(A/S) : FRANCISCO REZEK

R E L A T Ó R I O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Governadora do Distrito Federal, em 1.11.2006, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Distrital n. 3.556, de 18.1.2005, que preceitua:

"Art. 3º. Será considerado como de efetivo exercício de atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal, até a data da publicação desta Lei."

2. A Autora afirma que o "referido dispositivo (...) acabou por **elastecer** o benefício de aposentadoria especial de policial estabelecido

ADI 3.817 / DF

no artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985,
in verbis:

"Art. 1º - O funcionário policial será aposentado:

I - voluntariamente, com proveitos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial" (fl. 3).

Sustenta que "ao ampliar o conceito de exercício de atividade policial para fins de aposentadoria especial, o artigo 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005, acabou por violar o parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal, que exige lei complementar para definição dos requisitos e critérios para aposentadoria especial de servidor público" (fl. 3, grifos no original).

Ressalta que o art. 3º da lei distrital questionada também padeceria de inconstitucionalidade material, pois a aposentadoria especial somente poderia ser concedida em casos "em que as atividades tenham sido **exercidas exclusivamente sob condições especiais que justifiquem a diferenciação**", nos termos do art. 40, § 4º da Constituição da República (fl. 4, grifos no original).

Sustenta que com a adoção da lei impugnada, poderia ocorrer "a concessão de aposentadoria especial àqueles que não tenham exercido atividades estritamente policiais" (fl. 4).

Requer liminar para a suspensão dos efeitos da norma questionada e, no mérito, "seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005, em face ao art. 40, § 4º da Constituição Federal, com efeitos ex tunc e erga omnes" (fl. 06).

3. Em 1.11.2006 adotei o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/99. *d*

ADI 3.817 / DF

4. Solicitadas as informações, em 20.11.2006 o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal manifestou-se pela constitucionalidade do artigo ora questionado, "vez que a lei não trata diretamente sobre aposentadoria. Cuida somente de regulamentar as restritas hipóteses de cessão de servidores policiais" e que dessa forma, não teria invadido a competência da União nem teria ocorrido qualquer outra inconstitucionalidade (fl. 18).

5. Em 1.1.2007, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido por entender que "a análise do dispositivo distrital atacado revela que ele não define requisitos e/ou critérios para a concessão de aposentadoria aos servidores integrantes das carreiras da Polícia Civil do [Distrito Federal]" e que "na verdade, há apenas norma reguladora da contagem do tempo de serviço desses agentes públicos, quando de sua cessão a órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta de qualquer dos poderes da União ou do Distrito Federal" (fls. 56-64)

6. O Procurador-Geral da República opinou, em 10.8.2007, pela improcedência da ação, com ressalva ao aspecto de que tal manifestação depende da premissa de que a legislação anterior à Constituição da República de 1988 não fora recepcionada, sem a qual a orientação vergaria em sentido oposto, indo pela manifesta procedência (fls. 66-71).

7. Em 13.8.2007 vieram-me os autos conclusos.

8. Admiti como *amici curiae* a Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais - FENAPRF e a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF.

É o relatório. *d*

ADI 3.817 / DF

V O T O**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Afirma a Autora, na presente ação, que o dispositivo impugnado da Lei Distrital n. 3.556/2005 "acabou por *elastecer* o benefício de *aposentadoria especial* de policial estabelecido no artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985" e que, por esse motivo, haveria afronta ao art. 40, § 4º da Constituição da República.

A afronta seria formal porque o art. 40, § 4º da Constituição da República exigiria lei complementar "*para definição de requisitos e critérios para aposentadoria especial do servidor público*" (fl. 3).

Haveria, ainda, ofensa material à Constituição, pois, nos termos daquele mesmo dispositivo constitucional, "*a aposentadoria especial só pode[ria] ser concedida nas hipóteses em que as atividades (...) [tivessem] sido exercidas exclusivamente sob condições especiais que justifi[cassem] a diferenciação*" (fls. 3-4).

2. O dispositivo questionado não trata, diretamente, da questão da aposentadoria especial. Estabelece ele tão somente que "*será considerado como de efetivo exercício de atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal*".

Não se sustenta, portanto, a tese de inconstitucionalidade formal pelo aspecto lançado na petição inicial da ação, porque a exigência de lei complementar pelo art. 40, § 4º, da Constituição da República, restringe-se à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público.

3. Entretanto, a despeito de ter argüido inconstitucionalidade formal da norma em foco ao argumento de ter havido descumprimento da previsão

ADI 3.817 / DF

constitucional de ser necessária lei formal para se tratar da matéria relativa à aposentadoria de servidor público - alegação que acabo de rejeitar, como acima assentado - tenho que há outro e relevantíssimo aspecto formal a ser considerado neste caso.

Sabe-se que, no exercício de controle abstrato de constitucionalidade, este Supremo Tribunal não fica adstrito à fundamentação jurídica trazida pelo Autor. É possível, assim, a análise do dispositivo impugnado em face de outros artigos da Constituição da República além do que venha a ser apontado como paradigma na petição inicial (ADI 1.896-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJ 28.5.1999).

Daí a consideração de que, conquanto não oferecida, expressamente, como questão a ser considerada por este Supremo Tribunal, é de se verificar se a norma distrital questionada na presente ação incorreria em inconstitucionalidade formal, por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República.

O dispositivo impugnado cuida do tempo de serviço de policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal.

E preceitua o art. 21, inc. XIV, da Constituição brasileira:

"Art. 21. Compete à União:

...

XIV - 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; (norma da Emenda Constitucional n° 19, de 1998)"

A interpretação e aplicação deste dispositivo constitucional por este Supremo Tribunal Federal firmaram-se no sentido de que compete *d*

ADI 3.817 / DF

privativamente à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.

Assim se decidiu, por exemplo, no julgamento da Suspensão de Segurança 1.154-DF/AgR:

"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" (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997).

Ainda nesses termos o que assentado pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.136-DF:

"EMENTA: 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 --✗**

ADI 3.817 / DF

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" (Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJ 13.10.2006. Julgada em 16.8.2006.)

Na assentada de 4.3.2004, no julgamento da ADI 2.988-DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, a questão foi assim posta:

"2. É dupla a inconstitucionalidade orgânica, ou formal.

2.1. Quanto à primeira, esta Corte já apreciou casos análogos, reconhecendo a impossibilidade de edição, pelo Distrito Federal, de lei sobre organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar, dada a competência legislativa privativa da União, na matéria (art. 21, inc. XIV, da CF):

(...)

O art. 21, inc. XIV, deve ser interpretado em conjunto com os arts. 32, § 4º, e 144, § 6º, todos da Constituição Federal:

(...)

Dessa conjugação normativa tira-se que compete à União Federal organizar e, em sentido amplo, manter as polícias civil e militar e o corpo de bombeiros militar (art. 21, inc. XIV), bem como dispor, mediante lei, sobre sua utilização pelo Distrito Federal (art. 32, § 4º), cabendo ao Governador apenas o comando dos efetivos.

Tais restrições não excluem ao Distrito Federal competência para conceder a membros das polícias, designados para serviços distritais próprios, benefícios pecuniários específicos, custeados por recursos do seu orçamento, porque é o que decorre do disposto no art. 32, § 1º, como já o notou a Corte:

(...) ✓

ADI 3.817 / DF

A ressalva não aproveita, contudo, ao caso, em que a Lei distrital impugnada estabelece vantagem financeira "a todos os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal matriculados em estabelecimentos de formação e aperfeiçoamento" , sem vinculação, pois, ao exercício de funções próprias mas atípicas, conquanto se suponha debitada a despesa à conta do orçamento do Distrito Federal, de modo que vulnera a regra do art. 21, inc. XIV, da Constituição da República(DJ 26.3.2004).

Ainda nesse sentido: SS 846-DF/AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 8.11.96; RE 241.494-DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 14.11.2002; ADI 2.102-DF/MC, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJ 7.4.2000; ADI 1.475-DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 4.5.2001; ADI 1.359-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 11.10.2002; ADI 2.881-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 13.10.2006.

4. Assim, por descumprir o que posto no art. 21, inc. XIV, da Constituição brasileira, o dispositivo questionado eiva-se da mácula de inconstitucionalidade, não podendo subsistir no ordenamento.

5. Haveria, ainda, o aspecto material, que há de ser examinado apenas porque foi erigido como igualmente comprometido pela norma impugnada.

É certo que o art. 3º, da Lei distrital n. 3556/2005, não define, expressamente, critérios para a concessão de aposentadoria especial aos policiais civis do Distrito Federal, não desobedeceria, por si só, o art. 40, § 4º da Constituição da República.

Todavia, a inconstitucionalidade emergiria da análise, interpretação e aplicação combinadas do dispositivo em causa com 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 *d*

ADI 3.817 / DF

serviço, desde que conte, pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial.

A combinação dos dispositivos das duas leis poderia ensejar a interpretação de que policiais que não exercem efetiva e estritamente atividades de natureza estritamente policial e, portanto, não cumprem as exigências constitucionais do risco a que se expõem, à periculosidade que autoriza o tratamento diferenciado da sua situação pela norma, estariam abrangidos pelo benefício de aposentadoria especial dos policiais civis.

E tanto sobrevém exatamente porque o inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 51, de 20.12.1985, dispõe:

"Art. 1º - O funcionário policial será aposentado:

I - voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos, 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial...".

Daí ter a Procuradoria Geral da República opinado no sentido de que, se recepcionada pelo sistema constitucional vigente, ter-se-ia a inconstitucionalidade da norma distrital na forma alegada pela autora da ação, porque se teria aposentadoria especial de servidores policiais, alguns dos quais, na forma da norma distrital, chegariam àquela aposentadoria sem o desempenho necessário da atividade de risco, pois, pela cessão a outros órgãos da Administração Pública, poder-se-ia contar o período de vinte anos prevista na Lei Complementar n. 51/1985 sem o exercício de atividades de natureza estritamente policial.

Como se manifesta a Procuradoria Geral da República pela não recepção daquela norma complementar pela Constituição de 1988, não haveria que se concluir pela inconstitucionalidade alegada.

6. Não partilho, entretanto, da conclusão da nobre Procuradoria Geral da República. *pf*

ADI 3.817 / DF

A Lei Complementar n. 51, de 20.12.1985, foi editada com fundamento no art. 103 da Emenda n. 1, de 1969, que estabelecia:

"Art. 103 - Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade."

O texto deixou ao legislador complementar, a partir de iniciativa exclusiva do Presidente da República, a escolha das atividades que se submeteriam a regras outras de aposentadoria que não aquelas previstas no art. 102 daquele documento.

Assim se estabeleceu, quanto à atividade policial, que o direito à aposentadoria voluntária seria obtido mediante a comprovação de trinta (30) anos de serviço, dos quais pelo menos vinte (20) desses em cargo de natureza estritamente policial (art. 1º, inc. I, da Lei Complementar n. 51/85).

A Constituição de 1988 definiu novo regime constitucional para os servidores públicos, fixando alguns parâmetros para a exceção à regra geral de aposentadoria, o que também haveria de ser pormenorizado pelo legislador complementar.

A norma originária do texto constitucional de 1988 (§ 1º do art. 40) estabelecia:

"§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas."^d

ADI 3.817 / DF

As normas dos dispositivos mencionados no parágrafo mencionado cuidavam dos requisitos para a concessão de aposentadoria voluntária.

O Projeto de Lei que se veio a converter na Lei Complementar n. 51/1985 emanou do Presidente da República, reconhecendo-se, desde então, o direito à aposentadoria especial daquele que desempenha atividade estritamente policial, como bem demonstrado em memorial apresentado pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal. Este policial expõe-se a permanente risco em sua integridade física e psicológico, a perigos permanentes em benefício de todos os cidadãos, o que justifica o cuidado legal, na esteira da previsão constitucional. Ora, não houve alteração quanto às exigências com o advento da nova Constituição.

E, conforme realçado pelo Procurador-Geral da República em seu parecer (fls. 69), as alterações procedidas pelas emendas constitucionais posteriores à promulgação da Constituição de 1988 (ns. 20/1998 e 47/2005) não subtraíram a distinção conferida à atividade considerada perigosa ou de risco.

A propósito pode-se verificar na norma agora em vigor sobre a matéria:

"Art. 40. (...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I - portadores de deficiência;

II - que exerçam atividades de risco;

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física."

Enquadrada a natureza especial da atividade policial no critério de perigo ou risco, e, ainda, considerando ter sido a matéria objeto da mesma *ad*

ADI 3.817 / DF

espécie normativa exigida pela Constituição atual (lei complementar), tenho como recepcionada a Lei Complementar n. 51/85 pela Constituição de 1988.

7. E assim é que, ao cuidar de estender a definição legal de "efetivo exercício de atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal, até a data da publicação desta Lei", a norma questionada inovou a) em primeiro lugar, a matéria no que concerne à restrição dos titulares do direito à aposentadoria especial aos que estivessem no desempenho de atividades estritamente policiais; b) não observou o critério que poderia ensejar o cuidado legislativo da matéria, que se tem no inc. III do § 4º do art. 40 da Constituição (norma atual), pois a cessão pode significar - e em geral ou, pelo menos, na maioria dos casos, significa - o afastamento do policial significa exatamente das condições de risco ou prejuízo à sua integridade física; c) alterou por lei distrital matéria adstrita à lei nacional ou federal.

8. Por todas as razões assim expostas, considerando recepcionada a Lei Complementar n. 51/85, voto pela procedência da presente ação, declarando inconstitucional formal e materialmente o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556, de 18 de janeiro de 2005. *al*

13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, a base do voto proferido seria o disposto no inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal?

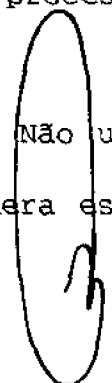
A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Também, Ministro. Porque, conforme assinalei, haveria algumas desavenças entre a norma impugnada, já que considerei - por isso fiz questão de chamar a atenção - recepcionada a Lei Complementar n. 51, que garante uma aposentadoria especial. Então, por isso, eu disse: "Aquilo que se dispõe...".

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sim, porque o preceito atacado não versa aposentadoria. Versa o trato de situação jurídica em que o policial é cedido a outro órgão da administração.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - É porque considera que esse período de cessão é contado como sendo de atividade policial, o que significa dizer: contado como de atividade policial para os efeitos de aposentadoria especial...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Seria, então, uma inconstitucionalidade por tabela, tendo em conta possível consequência que se resolveria em outro campo, não no do processo objetivo?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Não uma consequência necessária. Realmente, ao dispor que se considera esse



ADI 3.817 / DF

tempo como de efetivo exercício, quando a Lei Complementar n. 51 - que criou exatamente aquela situação de uma aposentadoria especial - fixou que era para atividades de natureza estritamente policial. A Constituição só garante essa aposentadoria especial para situações de risco à integridade física ou, antes, consideradas perigosas.

Além da questão formal, também aqui teria a questão da matéria inicialmente tratada por uma norma nacional e que passou a ser tratada por uma norma distrital, porque se fez realmente a diferenciação que a autora pedia que se considerasse e, neste caso, houve o elástico - expressão usada pela autora.

Por todos esses motivos é que julgo procedente a ação.

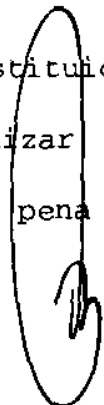
O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - O alvo do art. 3º é a aposentadoria; a serventia dele é a aposentadoria.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) -
Obviamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, o que imagino é que o cotejo da norma deve ser único - tal como ela se contém - com a Constituição Federal.

Não podemos buscar outras disciplinas para, agregando-as ao que previsto no dispositivo atacado, chegar à conclusão sobre a inconstitucionalidade.

Quanto ao inciso XIV do artigo 21 da Constituição Federal, que revela realmente competir à União organizar as polícias, não o temos levado às últimas conseqüências, sob pena de



ADI 3.817 / DF

afastarmos qualquer diploma local que verse até mesmo a questão, por exemplo, da disciplina da tropa.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Eu penso que não, neste caso, por causa das conseqüências sobre a aposentadoria. Exatamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não chego a esse extremo. Distingo as situações e tento perceber até que ponto a lei local implicou a usurpação da competência da União de organizar, em si, as polícias no Distrito Federal.

Agora, quanto ao preceito, Presidente, não busco as conseqüências. Apenas verifico que o alvo foi afastar a apenação do servidor no que, cedido - e cedido, presumo, em virtude de necessidade pública - a órgão da administração, viria a ter o tempo respectivo alijado, considerada a qualificação de policial.

Peço vênua para entender que não está em jogo a recepção ou não da Lei Complementar n° 51, de 1985.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Eu deixei claro, Ministro. Eu realmente falei que só estava cuidando dessa matéria exatamente porque, como a petição inicial expressamente faz referência a isso, o Procurador-Geral fez referência a isso e o Advogado-Geral também, então eu pensei que não devia.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas, então, seria o conflito da norma atacada com a Lei Complementar n° 51?

ADI 3.817 / DF

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Não, nesse caso não caberia ação direta de inconstitucionalidade. Por isso mesmo, eu disse, antes de ler, que estou cuidando desse assunto exclusivamente porque foi tratado para dar o quadro normativo geral sobre aposentadoria dos policiais.

13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, vou-me permitir adiantar o voto.

Não vislumbro inconstitucionalidade no dispositivo. E lembraria a jurisprudência, no campo do controle concentrado, que é no sentido de exigir que se tenha uma inconstitucionalidade realmente evidente.

O que se constata na espécie? Dispositivo que, levando em conta o interesse da Administração Pública, previu que o tempo alusivo à cessão do servidor é contado presente a qualificação na origem. Não se foi adiante para estabelecer, considerados outros aspectos, as conseqüências do preceito. Parou-se aí.

Indago: tal como se contém, o citado artigo 3º em exame discrepa da Carta da República? A meu ver, não. Mesmo porque, em caso de cessão - e presumo o que normalmente ocorre e não o extravagante, o teratológico -, o interesse é da Administração Pública. A cessão não se verifica por interesse direto do servidor. Ora, se há a cessão e se, no caso, numa opção política legislativa, previu-se que essa cessão não implica a apenação do cedido - devendo o tempo respectivo ser contado como tempo alusivo à qualificação primitiva -, creio que a norma é razoável. Não imagino que alguém cedido possa ser prejudicado na carreira de origem.



ADI 3.817 / DF

Peço vênia à relatora para não proceder à conjugação de dispositivos legais e chegar a um preceito que não está sendo atacado nesta ação, assentando a inconstitucionalidade. Não vou perquirir quais são as conseqüências jurídicas da contagem do tempo de cessão como tempo alusivo ao serviço policial. Paro na apreciação objetiva da matéria e não adentro a subjetiva.

Por isso, peço vênia para julgar improcedente o pleito formulado na inicial.



13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sr. Presidente, pensando alto: não seria o caso de se dar interpretação conforme ao art. 3º para excluir do seu campo de incidência a aposentadoria especial?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Presidente, se me permite. Eu até cogitei disso numa passagem. Ocorre que, nesse caso, nós teríamos que transpor a inconstitucionalidade formal, que é a minha conclusão também. O Tribunal teria que concluir também nesse sentido. Enfim, só para informação de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não sabemos sequer se a lei complementar aludida foi recepcionada ou não.



13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:

Senhor Presidente, o dispositivo impugnado tem a seguinte redação:

"Art. 3º Será considerado como de efetivo exercício da atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal até a data da publicação desta Lei".

Ou seja, o que se objetivou concretamente com o dispositivo foi estender a natureza da função policial a qualquer tipo de cessão realizada nos órgãos públicos.

Como todos nós sabemos, os que já transitamos pela atividade administrativa, essas cessões podem se dar efetivamente em cargos de natureza policial, por exemplo, várias vezes os policiais são cedidos para os Tribunais de Justiça para efeito de realização de segurança, e, nesses casos, evidentemente, existe uma prorrogação da atividade policial na cessão, e, outras vezes, essas cessões ocorrem independentemente desta natureza estritamente policial, porque são requisitados para funções burocráticas e, neste caso, de fato, a requisição não se dá em função estritamente policial.

Eu dispenso, a Ministra Relatora insistiu nesse aspecto, e acompanho Sua Excelência, até mesmo a comparação com a Lei Complementar nº 51, porque entendo que é desnecessária

min

ADI 3.817 / DF

para o efeito de aferir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do dispositivo.

Na minha compreensão, é suficiente que se tenha presente essa idéia de que essa requisição pode ocorrer tanto para o exercício de atividade policial como para o exercício de atividade não-policial, como é o caso das atividades burocráticas. Isso acontece frequentemente. Se não me falha a memória, há até um decreto federal que equipara essas requisições de natureza de serviços policiais para outros órgãos da administração, quando no exercício de atividade policial. Ora, se essa compreensão explicita a realidade da questão que está sendo posta em julgamento, e, no meu entender, explicita, o que se vai verificar é que esse dispositivo pretendeu dar uma abrangência genérica, independentemente da disciplina do artigo 40 da Constituição Federal. Por quê? Porque o artigo 40 da Constituição Federal estabelece que é possível a adoção de requisitos e critérios diferenciados, desde que preenchidos um dos três requisitos que a própria Constituição enumera. Ou seja, a questão dos portadores de deficiência, o exercício de atividades de risco e cujas atividades sejam exercidas em condições especiais que possam agredir a saúde ou a integridade física.

Se nós admitirmos que essa equiparação pode-se dar em qualquer circunstância, é evidente que existe uma flagrante confrontação com a disciplina constitucional, ou seja, numa palavra, se essa interpretação que se dá, e parece que essa é a interpretação que se está dando, ao dispositivo do art. 3º estende, sem nenhuma discriminação, à natureza da função exercida, no caso dos requisitados, não há dúvida de que se esbarra na ausência de critérios específicos que a Constituição estabelece para o gozo da aposentadoria. Por quê? Porque, especialmente, essa requisição, quando se faz a contagem do tempo, se quer dizer que se contará o tempo para a aposentadoria que se dará naquela função originariamente exercida.

ADI 3.817 / DF

Essa é a razão pela qual, Sr. Presidente, independente mesmo do artigo 21, inciso XIV, que seria o outro lastro para a declaração de inconstitucionalidade, faz-me acompanhar o belíssimo voto da eminente Ministra Relatora, pedindo vênias ao Ministro **Marco Aurélio** na conclusão de declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Distrital.

min

13/11/2008

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817 DISTRITO FEDERAL

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, peço vênua à divergência para assentar a inconstitucionalidade.

Lendo o artigo 3º da lei distrital n. 3.556/2005...

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Inconstitucionalidade material, não é Excelência?

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Material.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, eu queria fazer uma retificação, se me permite. Eu insisti no final na inconstitucionalidade formal, mas estou concluindo pela inconstitucionalidade formal e material, para ficar claro. Eu só chamei a atenção para o 21. Eu disse "*considerando*", só para chamar a atenção.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu não conclui ainda, mas me encaminharia no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade tanto formal quanto material.

Lendo o artigo 3º, eu verifico o seguinte:

"Art. 3º Será considerado como de efetivo exercício da atividade policial" - portanto, para qualquer efeito, inclusive para efeito de aposentadoria - "o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal até a data da publicação desta Lei."

Ou seja, para qualquer dos efeitos. Portanto, é possível, e parece que esta foi a intenção da emenda parlamentar ao projeto de lei distrital encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, se contornar, tornar mais elástica a regra do artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, que não apenas estabelece algumas balizas mínimas para a aposentadoria especial, como também estabelece que a matéria deve ser regulada por lei complementar.

Portanto, nesse aspecto, eu verifico que esse dispositivo afronta não apenas essa necessidade da matéria ser regida por uma lei de âmbito nacional, como exige a Constituição, como também ela é materialmente inconstitucional, porque colide frontalmente com o artigo 40, § 4º, do Texto Maior.

De outra parte, eu relembro que recentemente este Plenário considerou inconstitucional uma lei paulista que estendia a aposentadoria especial para integrantes da carreira do magistério que exerciam as suas funções fora da sala de aula, exatamente fora

daquelas condições especiais que a Constituição exige para a obtenção da aposentadoria especial.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - O resultado foi o contrário. Nós mantivemos.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não. Nós mantivemos apenas para as professoras; aquelas que efetivamente exerciam o magistério nas salas de aula.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATOR) - Não precisava estar em sala de aula, mas tinha que estar na escola.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - O resultado não foi pela inconstitucionalidade.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Exatamente. Nós afastamos a aposentadoria especial daqueles que não estavam em sala de aula.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Quem estivesse afastado da escola, Ministro Joaquim... Nós fomos vencidos. Mas, para quem estava na escola, o Ministro Ricardo Lewandowski tem razão.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - A situação me parece assemelhada.

O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:

Naquele caso, tinha a questão dos orientadores pedagógicos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - A diferença, considerado o precedente, é que, no caso concreto, não temos, no preceito, alusão à aposentadoria especial.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Eu também acho. Eu também me limito à inconstitucionalidade formal, sem considerações acerca da inconstitucionalidade material. Não vejo nenhuma alusão à questão da aposentadoria no dispositivo.

O SR. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Na medida em que esse tempo pode ser contado para qualquer efeito, implicitamente está incluída a aposentadoria especial.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Não há cláusula remetendo a efeitos, não se tem a expressão "qualquer efeito". Então, vejo um dispositivo que não reflete o atacado.

O que está no artigo 3º?

Art. 3º Será considerado como de efetivo exercício da atividade policial o tempo de serviço prestado pelo servidor das carreiras policiais civis da Polícia Civil do Distrito Federal, cedido à Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União e do Distrito Federal até a data da publicação desta Lei.

Não revela o preceito a consequência. E creio que a consequência terá que ser examinada em situação concreta.

Obs.: Texto sem revisão do Exmo. Sr. Ministro Ricardo Lewandowski. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

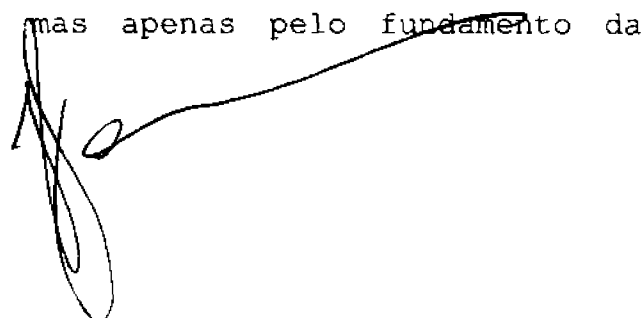
13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhor Presidente,
acompanho o voto da Relatora, mas apenas pelo fundamento da
inconstitucionalidade formal.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Barbosa', is written over the text. The signature is stylized and extends to the right, crossing over the word 'fundamento'.

13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, era minha intenção, conforme enunciado, superar a questão formal e, sob o aspecto material, dar uma interpretação conforme para excluir do âmbito de incidência funcional do artigo 3º, agora adversado, a aposentadoria do policial civil. Depois, pensei até num outro modo de propor a interpretação conforme, já na linha do pensamento, numa distinção muito bem-feita pelo Ministro Menezes Direito. É para, em última análise, cingir a aplicabilidade da norma àquelas requisições que significassem um prolongamento lógico da atividade do policial civil a implicar, portanto, risco de vida. Porém, atentando melhor aos debates travados a partir do belo voto da Relatora, também entendo que há uma dupla inconstitucionalidade: a formal e a material. A formal, porque, de fato, está explícito no art. 21, inc. XIV, da Constituição brasileira:

"Art. 21. Compete à União:

(...)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal,..."

Como competência explícita da União.



ADI 3.817 / DF

E, quanto à interpretação não literal, porém, lógica, do artigo 3º, também entendo que ele é compreensivo na projeção de um dos seus efeitos da aposentadoria.

Leio o texto logicamente pela seguinte forma: "Será considerado como de efetivo exercício", para todos os fins e efeitos. Porque o papel da interpretação lógica não é exatamente reciclar a interpretação gramatical? Não é superá-la, policiar até semanticamente também a interpretação gramatical para ver se nela se esconde um sentido lógico mais abrangente?

Então, do ponto de vista da interpretação lógica, parece-me que o Ministro Ricardo Lewandowski fez uma intervenção absolutamente procedente na linha do voto da eminente Relatora.

Em suma, pedindo vênias aos que pensam diferentemente, acompanho a eminente Relatora em todos os termos.

###



13/11/2008

TRIBUNAL PLENO

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Sra. Ministra Ellen Gracie - Senhor Presidente, também reconheço a inconstitucionalidade tanto formal quanto material e, portanto, acompanho o voto brilhante da eminente Relatora.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.817-6

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE. (S): GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - LUIZ LUCAS DA CONCEIÇÃO E OUTRO(A/S)

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

REQDO.(A/S): CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO BRASIL -
ADEPOL/BRASIL

INTDO.(A/S): ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO DISTRITO
FEDERAL - ADEPOL/DF

ADV.(A/S): WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S): FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS RODOVIÁRIOS
FEDERAIS

- FENAPRF

ADV.(A/S): EMANUEL SANTOS DE LIMA

INTDO.(A/S): ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA
FEDERAL -

ADPF

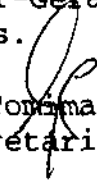
ADV.(A/S): FRANCISCO REZEK

Decisão: O Tribunal, por votação majoritária, julgou **procedente** a ação direta e, em **conseqüência**, **declarou** a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 3.556, de 18 de janeiro de 2005, do Distrito Federal, **nos termos** do voto da Relatora, **vencido** o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a julgava improcedente. Votou o Presidente, Ministro Celso de Mello (art. 37, I do RISTF). Ausentes, porque em representação do Tribunal no exterior, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente), justificadamente o Senhor Ministro Eros Grau e, neste julgamento, o Senhor Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Falaram, pelos *amici curiae*, Associação dos Delegados de Polícia do Distrito Federal-ADEPOL/DF e Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal-ADPF, respectivamente, o Dr. Wladimir Sérgio Reale e o Dr. Francisco Rezek e, pelo Ministério Público Federal, o

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos. Plenário, 13.11.2008.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.


Luiz Tomimatsu
Secretário