

16/06/2010

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. AYRES BRITTO**  
REQTE. (S) : GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL  
ADV. (A/S) : PGDF - MARCOS SOUSA E SILVA  
REQDO. (A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
REQDO. (A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

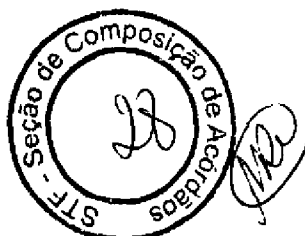
EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA.

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 / DF

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente a ação direta, o que fazem por unanimidade de votos, em sessão presidida pelo Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas. Por maioria, acordam em emprestar à decisão efeitos *ex nunc*, vencido o Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente.

Brasília, 16 de junho de 2010.



AYRES BRITTO

-

RELATOR

29/11/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. AYRES BRITTO  
REQTE. (S) : GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL  
ADV. (A/S) : PGDF - MARCOS SOUSA E SILVA  
REQDO. (A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
REQDO. (A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

**R E L A T Ó R I O****O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (Relator)**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Distrital 935, de 11 de outubro de 1995. Ação proposta pela então Governadora do Distrito Federal, Maria de Lourdes Abadia, sendo do teor seguinte a lei sob censura:

"LEI Nº 935, DE OUTUBRO DE 1995

**Autoriza o Governo do Distrito Federal a conceder aos Policiais-Militares e Bombeiros-Militares a gratificação de risco de vida.**

**Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, o Governador do Distrito Federal, nos termos do § 3º, do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, sancionou, e eu, Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, na forma do § 6º, do mesmo artigo, promulgo a Lei nº 935 de 11 de outubro de 1995.**

ADI 3.791 / DF

Art. 1º Fica o Governo do Distrito Federal autorizado a conceder aos policiais-militares e bombeiro-militares do Distrito Federal a gratificação de risco de vida, na forma do art. 7º, inciso XXIII da Constituição Federal.

Art. 2º A gratificação de que trata o artigo anterior será devida ao policial-militar e bombeiro-militar, em decorrência de suas atividades no exercício da função policial-militar, haja vista ser considerada penosa, insalubre e perigosa para todos os efeitos legais.

Art. 3º As despesas decorrentes da implantação da presente Lei serão custeadas com recursos próprios constantes do orçamento do Distrito Federal e serão correspondentes a um soldo e meio da graduação ou posto.


Art. 4º A presente gratificação será estendida aos servidores militares da ativa e da inatividade e integrará os proventos da reforma ou reserva remunerada.

Art. 5º A gratificação de que trata esta Lei não será percebida cumulativamente com as vantagens previstas nas Leis nºs 213, de 23 de dezembro de 1991, 807, de 14 de dezembro de 1992 e 817, de 22 de dezembro de 1994.

Art. 6º O poder Executivo regulamentará no prazo de até 60 (sessenta) dias a presente Lei.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário." (DODF DE 16/10/1995)

2. Pois bem, a autora sustenta que, ao dispor sobre gratificações de policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, a lei em causa violou o inciso XIV do art. 21 da Carta



**ADI 3.791 / DF**

Magna de 1988. Acrescenta que o mesmo diploma legal também padece de vício de iniciativa, dado que aos chefes do Poder Executivo é que incumbe, no âmbito da nossa Federação, deflagrar o processo legislativo em tema de servidor público.

3. À derradeira, anoto que a Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou as informações de estilo (fls. 50-54). Como também ressalto que o Advogado-Geral da União se pronunciou pela procedência da presente ação, no que foi acompanhando pelo Procurador-Geral da República.

É o relatório.

\* \* \* \* \*



29/11/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL****V O T O****O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (Relator)**

De saída, tenho por manifesta a inconstitucionalidade material da Lei Distrital 935, de 11 de outubro de 1995. É que, 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 CF/88). Daí a Súmula 647 do Supremo Tribunal Federal:

*"Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar do Distrito Federal".*

6. Acresce que o diploma legal sob censura padece do vício de iniciativa. Isso porque, dispondo sobre a remuneração de pessoal da Administração Pública distrital direta, teve a deflagrá-lo proposta parlamentar. O que se contrapõe ao constante na



ADI 3.791 / DF

alínea "a" do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição de 88, in  
verbis:

"Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente  
da República as leis que:

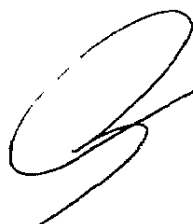
(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos  
públicos na administração direta e autárquica ou aumento  
de sua remuneração."

7. Esse o quadro, voto pela **procedência** do pedido para  
declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital 935, de 11 de  
outubro de 1995. Nada obstante, sou pela atribuição de efeitos  
prospectivos (ex nunc, portanto) à declaração de  
inconstitucionalidade, tendo em conta: a) a natureza alimentar da  
gratificação em tela; b) a presunção de boa-fé, a operar, no caso,  
em favor dos militares do Distrito Federal.

\* \* \* \* \*



29/11/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

À revisão de aparte do Sr. Ministro Carlos Britto (Relator).

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791

VOTO

O SR. MINISTRO MENEZES DIREITO - Senhora Presidente, estou de acordo, porque senão vai se criar um impasse que já vimos no caso dos defensores públicos, que acabamos evoluindo por outro motivo.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) - A boa-fé dos servidores que receberam, o caráter alimentar desse ganho vencimental e não deram causa.

O SR. MINISTRO MENEZES DIREITO - Se não fizermos isso, acontecerá o seguinte: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ultimamente, pelo menos, tem sido sempre no sentido de mitigar esses efeitos quando a situação é igual a presente. Então, é preferível manter.

\*\*\*\*\*

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



29/11/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791-9 DISTRITO FEDERAL

## VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhora Presidente, pela peculiaridade da situação, porque, para se atribuir esse efeito, há de ser uma circunstância absolutamente excepcional, mas como, realmente, não se deu causa a isso e poderia haver uma situação mais conflitante ainda, também acompanho o Ministro-Relator neste caso.

29/11/2007

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, tem-se situação que precisamos considerar: uma inconstitucionalidade que salta aos olhos e uma lei que está em vigor desde 1995, doze anos de satisfação de parcelas, sem uma base maior. Se sinalizarmos quanto à modulação em caso como o presente, estaremos estimulando a atuação parlamentar visando a concessão de benefícios à margem da Constituição Federal.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** – Temo da mesma forma que Vossa Excelência, porque temos dezenas ou centenas de ações diretas.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Este não é um caso à feição para caminhar-se no sentido da modulação. E, sabidamente – perdoe-me a Câmara Distrital –, há edição, principalmente buscando beneficiar servidores públicos, de leis manifestamente inconstitucionais.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** – Que são centenas de ações diretas nesse mesmo sentido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Eu, por exemplo, se concluirmos o julgamento nesta assentada, votarei – e então não teremos os oito votos para a modulação – no sentido de se conferir eficácia desde o nascedouro da lei.

O SR. MINISTRO MENEZES DIREITO – Vamos cancelar o pregão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, neste caso, terei de opor-me à questão de ordem. Porque, de duas uma: ou há *quorum* para atuar como Suprema Corte, ou não. Não podemos, de acordo, inclusive, e a partir da manifestação de um integrante esvaziando o perfazimento do *quorum* necessário à modulação – perdoem-me a expressão –, manipular o julgamento.

Eu não deveria ter anunciado o meu ponto de vista.

ADI 3.791 / DF

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro Celso de Mello (inserido ante o cancelamento do aparte por Sua Excelência), então, suscitarei uma outra questão: não funcionarmos sem a presença de todos. Ou há *quorum* para decidir, inclusive quanto à modulação – e temos, porque estamos oito em Plenário -, ou não. A lei não exige a presença de todos.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ministro Celso de Mello (inserido ante o cancelamento do aparte por Sua Excelência), torno a frisar que a coisa pública, por vezes, é maltratada, até mesmo com objetivo escuso eleitoreiro, e estamos diante de um caso exemplar. Não se trata de uma situação ambígua, porque, se o fosse, concluiríamos até mesmo pela constitucionalidade do dispositivo atacado. Aqui, tem-se diploma local manifestamente inconstitucional.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** – Eu usei o advérbio manifestamente inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O que ocorrerá? Como no Brasil se aposta muito na morosidade do Judiciário e não há prazo para se impugnar, com o processo objetivo e no processo objetivo, diploma legal, estaremos estimulando práticas idênticas com essa modulação. E torno a frisar que a lei é de 1995.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** – Doze anos. Foi por isso que propus a modulação.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Doze anos de pagamento indevido.

O SR. MINISTRO MENEZES DIREITO – Teve cautelar?

ADI 3.791 / DF

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)** - A ação foi proposta em 2006.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** - Exatamente por isso, há doze anos.

Estou preocupado com a operacionalização da nossa decisão. Doze anos depois, vamos exigir essa devolução?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Ministro Carlos Ayres Britto, para isso, por exemplo, no campo Federal, tem-se o desconto parcelado.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Nos Estados também, em geral.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Se a lei prevê o desconto parcelado, ela o faz no tocante a prestações que foram satisfeitas à margem do ordenamento jurídico, sob pena de esvaziar-se também esse dispositivo.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - E o próprio controle de constitucionalidade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Eu receio. O julgamento com a eficácia *ex tunc* não provocará um problema social de maior vulto, mesmo porque é sabido que as polícias de Brasília são as mais bem remuneradas do País, chegando, até mesmo, ao dobro do que é satisfeito em outras unidades da Federação.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** - Comecei meu voto dizendo: de saída, tenho por manifestamente inconstitucional.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Mas, por isso também, ela é tão bem remunerada, porque a coisa pública é maltratada pela própria Câmara

**ADI 3.791 / DF**

Distrital.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** – Só foi distribuída para mim em setembro de 2006. Então, não demorou em meu gabinete.

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)** - É verdade, em 2006. Vossa Excelência foi muito expedito no processamento da ação.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU:** - Senhora Presidente, gostaria de fazer uma observação sem encaminhar em nenhum sentido, apenas para registrar.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** - Eu pautei em novembro de 2006, não foi?

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)** - Sim, novembro de 2006.

**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR)** – A ação passou dois meses em meu gabinete.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU:** – Apenas para uma pequena reflexão: a lei é de 11 de outubro de 1995; a ação direta foi proposta em agosto de 2006, onze anos depois. A inércia, aí, não foi do Poder Judiciário.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – A inércia é daquele que deveria ou daqueles que deveriam ter ajuizado, caso observada realmente a Constituição Federal, essa ação logo a seguir à sanção havida, à sanção da lei.

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

29/11/2007

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, tendo em vista os argumentos do eminente Ministro Marco Aurélio e também outros que se colocaram nesta sessão, peço vista dos autos para examinar esta questão da modulação.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Lamento chegar-se ao mesmo resultado que apontei que não se deveria chegar. Precisamos convir que o Tribunal não pode atuar com o *quorum* mínimo.


29/11/2007

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

À revisão de apertes do Senhor Ministro Celso de Mello, da Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski.

## DEBATE

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Senhora Presidente, foi concluído o julgamento quanto à declaração de inconstitucionalidade? 

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) -** Não. Colhi os votos apenas do Ministro Menezes Direito e da Ministra Cármen Lúcia.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI -** A minha dúvida é quanto à modulação. Talvez pudéssemos...

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) -** Prosseguir a coleta dos votos com relação à primeira parte?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI -** Sim.

**ADI 3.791 / DF**

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)** - Apenas a procedência da ação.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Do ponto de vista da constitucionalidade, estou absolutamente convencido da procedência da ação. Minha dúvida é, realmente, quanto à conveniência ou não de modularmos os efeitos.



29/11/2007

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, peço a Vossa Excelência para consignar meu entendimento conforme votei, já que cheguei a pronunciar-me entendendo que não cabe a modulação.

29/11/2007

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Apenas para ser coerente e não fazerem uma leitura diversa, consigno, para que fique nas notas taquigráficas, que cheguei, antes do pedido de vista, a pronunciar-me quanto à modulação, após votos no sentido de modular-se, para não parecer uma descortesia com o Colega, o Ministro Ricardo Lewandowski, como se estivesse antecipando voto em que pese ao pedido de vista de Sua Excelência.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** – Jamais imaginaria isso de Vossa Excelência, que continua sempre um cavalheiro.

**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791-9**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO**

REQTE.(S): GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - MARCOS SOUSA E SILVA

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

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

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Carlos Britto (Relator), julgando procedente a ação direta e, desde logo, propondo a aplicação dos efeitos *ex nunc*, no que foi acompanhado, integralmente, pelo Senhor Ministro Menezes Direito e pela Senhora Ministra Carmen Lúcia; dos votos dos Senhores Ministros Eros Grau, Celso de Mello e a Presidente, que julgavam procedente a ação, mas não se manifestaram quanto à modulação; e do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que também acompanhava o Relator quanto à procedência da ação, mas dele divergia quanto aos efeitos, foi o julgamento adiado pelo pedido de vista do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, quanto à modulação dos efeitos, após dar pela procedência da ação. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Joaquim Barbosa. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 29.11.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Carlos Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

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

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

16/06/2010

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERALV O T O

(VISTA)

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Busca-se na presente ação direta, ajuizada pela Governadora do Distrito Federal, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Distrital 935, de 11 de outubro de 1995.

A norma impugnada possui o seguinte teor:

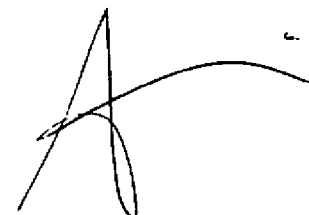
"LEI Nº 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995  
DODF DE 16.10.1995

Autoriza o Governo do Distrito Federal a conceder aos Policiais-Militares e Bombeiros-Militares a gratificação de risco de vida.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL APROVOU, O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, NOS TERMOS DO § 3º, DO ART. 74 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL, SANCIONOU, E EU, PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, NA FORMA DO § 6º, DO MESMO ARTIGO, PROMULGO A LEI Nº 935 DE 11 DE outubro de 1995

Art. 1º Fica o Governo do Distrito Federal autorizado a conceder aos Policiais-Militares e Bombeiros-Militares do Distrito Federal a gratificação de risco de vida, na forma do Art. 7º, inciso XXIII da Constituição Federal.

Art. 2º A gratificação de que trata o artigo anterior será devida ao Policial-Militar e Bombeiro-Militar, em decorrência de suas atividades no exercício da função Policial-Militar, haja vista ser considerada penosa, insalubre e perigosa para todos os efeitos legais.



ADI 3.791 / DF

Art. 3º As despesas decorrentes da implantação da presente Lei serão custeadas com recursos próprios constantes do orçamento do Distrito Federal e serão correspondentes a um soldo e meio da graduação ou posto.

Art. 4º A presente gratificação será estendida aos servidores militares da ativa e da inatividade e integrará os proventos da reforma ou reserva remunerada.

Art. 5º A gratificação de que trata esta Lei não será percebida cumulativamente com as vantagens previstas nas leis nºs 213, de 23 de dezembro de 1991, 807, de 14 de dezembro de 1992 e 817, de 22 de dezembro de 1994.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará no prazo de até 60 (sessenta) dias a presente Lei.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário”.

Sustenta a requerente, em síntese, que houve violação aos arts. 21, XIV, e 61, § 1º, II, **a** e **c**, da Constituição Federal.

Na Sessão Plenária de 29/11/2007, o Ministro Relator Carlos Ayres Britto, proferiu voto no sentido da procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei do Distrital 935/1995, propondo que se atribuisse efeitos prospectivos, ou seja, *ex nunc*, à decisão, tendo em conta a natureza alimentar da gratificação instituída pelo diploma legal contestado e a presunção de boa-fé daqueles que a receberam.

O Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação, acompanhando a primeira parte do voto do Ministro Relator. A



ADI 3.791 / DF

seguir, travou-se discussão quanto à modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

Diante dos debates, pedi vista dos autos para melhor examinar essa última questão, devolvendo-os, agora, para a retomada do julgamento.

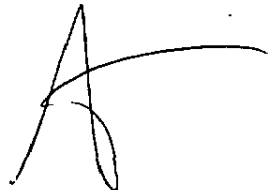
Passo a votar.

De acordo com o art. 27 da Lei 9.868/1999, o Supremo Tribunal Federal pode modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade levando em conta razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, *in verbis*:

*"Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado".*

Segundo ensina Ministro Gilmar Mendes:

*"A disposição contida no art. 27 da Lei n. 9.868/99 introduziu expressamente uma nova modalidade de decisão no direito brasileiro, à semelhança do modelo consagrado no direito português, que, no art. 282 (4), da Constituição, estabelece **fórmula que autoriza o***



ADI 3.791 / DF

**Tribunal Constitucional a limitar os efeitos das decisões de inconstitucionalidade com fundamento no princípio da segurança jurídica e no interesse público de excepcional relevo.**

(...)

Tal como observado, **o princípio da nulidade** continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a idéia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente importante, manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não-aplicação do princípio da nulidade se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio.

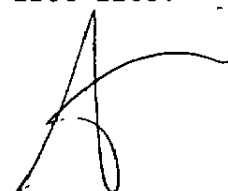
**O princípio da nulidade somente há de ser afastado se se puder demonstrar, com base numa ponderação concreta, que a declaração de inconstitucionalidade ortodoxa envolveria o sacrificio da segurança jurídica ou de outro valor constitucional materializável sob a forma de interesse social.** Entre nós, cuidou o legislador de conceber um modelo restritivo também no aspecto procedimental, consagrando a necessidade de um quorum especial (dois terços dos votos) para a declaração de inconstitucionalidade com efeitos limitados.

Vê-se, pois, que, também entre nós, terá **significado especial o princípio da proporcionalidade**, especialmente a proporcionalidade em sentido estrito, como instrumento de aferição da justeza da declaração de inconstitucionalidade (com efeito de nulidade), tendo em vista o confronto entre os interesses afetados pela lei inconstitucional e aqueles que seriam eventualmente sacrificados em consequência da declaração de inconstitucionalidade." (grifos nossos).<sup>1</sup>

Nesse sentido já decidiu esta Suprema Corte, em diversas oportunidades, a exemplo do que ocorreu no julgamento da ADI 3.819/MG, Rel. Min. Eros Grau, que recebeu a seguinte ementa:

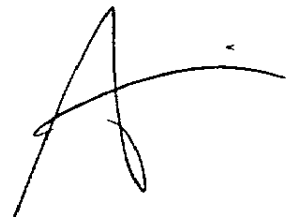
---

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1204-1205.



ADI 3.791 / DF

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 140, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, E ARTIGO 141 DA LEI COMPLEMENTAR N. 65. ARTIGO 55, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 15.788. ARTIGO 135, CAPUT E § 2º, DA LEI N. 15.961. LEIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INVESTIDURA E PROVIMENTO DOS CARGOS DA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL. SERVIDORES ESTADUAIS INVESTIDOS NA FUNÇÃO DE DEFENSOR PÚBLICO E NOS CARGOS DE ASSISTENTE JURÍDICO DE PENITENCIÁRIA E DE ANALISTA DE JUSTIÇA. TRANSPOSIÇÃO PARA A RECÉM CRIADA CARREIRA DE DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, II, E 134, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Os preceitos objeto da ação direta de inconstitucionalidade disciplinam a forma de investidura e provimento dos cargos da carreira de Defensor Público Estadual. 2. Servidores estaduais integrados na carreira de Defensor Público Estadual, recebendo a remuneração própria do cargo de Defensor Público de Primeira Classe, sem o prévio concurso público. Servidores investidos na função de Defensor Público, sem especificação do modo como se deu a sua investidura, e ocupantes dos cargos de Assistente Jurídico de Penitenciária e de Analista de Justiça. 3. A exigência de concurso público como regra para o acesso aos cargos, empregos e funções públicas confere concreção ao princípio da isonomia. 4. Não-cabimento da transposição de servidores ocupantes de distintos cargos para o de Defensor Público no âmbito dos Estados-membros. Precedentes. 5. A autonomia de que são dotadas as entidades estatais para organizar seu pessoal e respectivo regime jurídico não tem o condão de afastar as normas gerais de observância obrigatória pela Administração Direta e Indireta estipuladas na Constituição [artigo 25 da CB/88]. 6. O servidor investido na função de defensor público até a data em que instalada a Assembléia Nacional Constituinte pode optar pela carreira, independentemente da forma da investidura originária [artigo 22 do ADCT]. Precedentes. 7. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucionais o caput e o parágrafo único do artigo 140 e o artigo 141 da Lei Complementar n. 65; o artigo 55, caput e parágrafo único, da Lei n. 15.788; o caput e o § 2º do artigo 135, da Lei n. 15.961, todas do Estado de Minas Gerais. Modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Efeitos prospectivos, a partir de 6 [seis] meses contados de 24 de outubro de 2007".



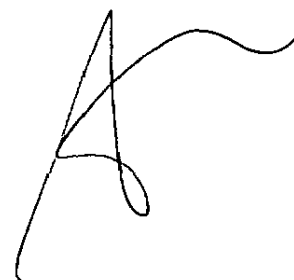


ADI 3.791 / DF

No presente caso, data venia, está evidenciada a necessidade da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, uma vez que se cuida de gratificação de natureza alimentar, instituída por diploma legal que, antes de ser contestado perante o STF gozava de presunção de constitucionalidade, nada indicando que tenham sido as verbas em questão recebidas de má-fé.

Entendo, pois, evidenciada, na espécie, a necessidade de preservar-se a segurança jurídica, bem como caracterizado o excepcional interesse social, dado tratar-se de uma categoria funcional que, reconhecidamente, presta relevantes serviços à coletividade, não obstante, como todos sabem, perceba vencimentos bastante modestos.

Isso posto, entendo ser cabível a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade já declarada por esta Corte, razão pela qual voto pela atribuição de efeitos prospectivos, isto é, ex nunc, à declaração de inconstitucionalidade da Lei 935/1995 do Distrito Federal.



16/06/2010

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791 DISTRITO FEDERALESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) - Senhor Presidente, eu até gostaria de informar, para tranquilizar o Ministro Lewandowski, que já existe uma lei federal instituindo a mesma gratificação.

Então, com mais razão, devemos imprimir os efeitos *ex nunc*.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Por isso mesmo. O argumento reforça a posição inicial que Vossa Excelência proferiu e também o voto que eu trago referendando o seu entendimento.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (RELATOR) - De pleno acordo.

.....



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.791**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. AYRES BRITTO**

REQTE.(S): GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PGDF - MARCOS SOUSA E SILVA

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

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

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Carlos Britto (Relator), julgando procedente a ação direta e, desde logo, propondo a aplicação dos efeitos *ex nunc*, no que foi acompanhado, integralmente, pelo Senhor Ministro Menezes Direito e pela Senhora Ministra Carmen Lúcia; dos votos dos Senhores Ministros Eros Grau, Celso de Mello e a Presidente, que julgavam procedente a ação, mas não se manifestaram quanto à modulação; e do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que também acompanhava o Relator quanto à procedência da ação, mas dele divergia quanto aos efeitos, foi o julgamento adiado pelo pedido de vista do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, quanto à modulação dos efeitos, após dar pela procedência da ação. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Joaquim Barbosa. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 29.11.2007.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a ação direta e, por maioria, emprestou à decisão efeitos *ex nunc*, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie, que em assentada anterior julgava procedente a ação sem se manifestar quanto à modulação. Plenário, 16.06.2010.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello,



Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto,  
Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

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

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário