

Informativo comentado: Informativo 1148-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

ÍNDICE

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

- *Lei estadual pode exigir que um percentual mínimo dos servidores públicos e das empresas contratadas pela Administração Pública seja reservado para pessoas maiores de 40 anos.*

TRIBUNAIS DE CONTAS

- *Se o Tribunal de Contas enviou projeto de lei para a ALE prevendo a instituição de Procuradoria Jurídica do TCE, não é possível que se aprove emenda parlamentar tratando sobre matéria diferente (ex: condições para escolha dos Conselheiros).*

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS (APOSENTADORIA)

- *É constitucional lei distrital que vincula os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local.*

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Lei estadual pode exigir que um percentual mínimo dos servidores públicos e das empresas contratadas pela Administração Pública seja reservado para pessoas maiores de 40 anos

Importante!!!

ODS 5 E 16

É constitucional lei distrital (ou estadual) que estabelece a obrigatoriedade de:

(i) serem mantidas, no mínimo, 5% (cinco por cento) de pessoas com idade acima de quarenta anos, obedecido o princípio do concurso público, nos quadros da Administração Pública direta e indireta; e

(ii) ser firmada cláusula, nas licitações para contratação de serviços com fornecimento de mão de obra, que assegure o mínimo de 10% (dez por cento) das vagas a pessoas com mais de quarenta anos.

Essa lei confere tratamento diferenciado baseado em um *discrímen* razoável.

STF. Plenário. ADI 4.082/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 02/09/2024 (Info 1148).

O caso concreto foi o seguinte:

Foi editada, no Distrito Federal, a Lei Distrital nº 4.118/2008, de iniciativa parlamentar, que trouxe duas obrigações:

- 1) obrigou a administração pública direta e indireta a manter, no seu quadro de empregados, no mínimo, 5% de pessoas com idade acima de 40 anos;
- 2) obrigou que as empresas que forem ser contratadas pela administração pública para a prestação de serviços que incluam fornecimento de mão-de-obra tenham, no mínimo, 10% das vagas para pessoas com mais de 40 anos.

O art. 3º previu que deveriam ter prioridade os chefes de família com filhos menores de idade.
Confira o inteiro teor da referida Lei distrital:

Art. 1º A Administração Direta e Indireta integrante da estrutura do Governo do Distrito Federal fica obrigada a manter no quadro de empregados no mínimo 5% (cinco por cento) de pessoas com idade acima de quarenta anos, obedecido o princípio do concurso público.

Art. 2º Nas licitações para contratação de serviços que incluam o fornecimento de mão- de- obra, constará cláusula que assegure o mínimo de 10% (dez por cento) das vagas a pessoas com mais de quarenta anos.

Art. 3º Terão prioridade os chefes de família com filhos menores de idade.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

ADI

O Governador do Estado ingressou com ADI contra essa lei.

Alegou que a ela possui vício de inconstitucionalidade formal, pois tratou de questões relativas ao direito do trabalho e às licitações e contratações da Administração Pública, todas matérias de competência privativa da União.

Argumentou que, não havendo delegação legislativa para o Distrito Federal legislar sobre questões específicas das citadas matérias, conforme exigência do parágrafo único do art. 22, da CF, a norma seria formalmente inconstitucional por usurpação de competência.

Além disso, sustentou haver ofensa à iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo para dispor sobre o regime jurídico de servidores públicos, na medida em que disciplina matéria relativa à investidura em cargo público.

Por fim, afirmou que a lei seria também material inconstitucional porque violaria os princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da autonomia da vontade e, ainda, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Os argumentos invocados pelo Governador foram acolhidos pelo STF?

NÃO.

Não houve violação à competência privativa da União

No tocante às alegações de vícios formais, a controvérsia consiste em saber se os Estados podem, por meio de legislação específica, instituir cotas de contratação pelo Poder Público – diretamente ou por licitação para serviços terceirizados de mão de obra - de empregados com mais de 40 anos.

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas. Nessa perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos e objetivos da Constituição Federal.

A competência para legislar tanto sobre direito do trabalho quanto sobre normas gerais de licitação e contratação, está situada no art. 22, I e XXVII c/c parágrafo único, da CF/88, podendo o ente central autorizar a delegação aos Estados para tratarem sobre questões específicas:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Essa competência, contudo, diz respeito tão somente às normas gerais, permitindo-se que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades locais. Nesse sentido:

A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legislem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades.

STF. Plenário. RE 423560, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 29-05-2012.

A fixação de um percentual mínimo de contratação pelo poder público de empregados com mais de 40 anos não é matéria relativa à relação empregatícia e, portanto, não se encontra regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

Em outros termos, a referida lei distrital não regula a relação jurídica entre empregadores e trabalhadores, seu conteúdo não impõe obrigação trabalhista, mas é direcionado às contratações públicas, visando a promoção de valores constitucionais, como o da isonomia material.

As ações afirmativas antidiscriminatórias e a elaboração de políticas públicas que promovam o pleno emprego estão compreendidas nas competências comuns das unidades federativas. Nesse contexto, os estados e o Distrito Federal podem suplementar as hipóteses trazidas pelas normas gerais de competência da União, estabelecendo percentuais mínimos conforme as necessidades e prioridades locais, desde que não contrariem o regramento federal.

A competência privativa da União é limitada às normas gerais de licitação e contratos e nada impede que os Estados e o Distrito Federal façam a opção legislativa por normas específicas, que detalhem e particularizem o procedimento licitatório de acordo com seus interesses e necessidades, desde que não contrariem o regramento federal.

Normas locais que promovam reserva de vagas na administração pública a partir de critérios legitimamente reparatórios de discriminação não são, per se, violadoras da competência federal sobre direito do trabalho.

Ademais, a imposição de cotas etárias nas contratações públicas de serviços que incluam o fornecimento de mão-de-obra tampouco tem caráter de norma geral relativa à licitações e contratos. Trata-se de regra que personaliza o procedimento licitatório do Distrito Federal, obrigando a inclusão de determinada cláusula em suas contratações, a partir do que se encontra dentro do espaço de conformação legislativa dos Estados-membros.

Não houve vício de iniciativa

O STF também afirmou que não houve vício de iniciativa.

No caso em exame, a Câmara Distrital se limitou a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma vai ao encontro do direito social ao trabalho, previsto nos art. 6º, da CF/88.

Não há inconstitucionalidade material porque o *discrímen* fixado é razoável

Apesar de haver espaço de conformação legislativa para os Estados estabelecerem reserva de vagas oriundas dos contratos administrativos por eles firmados, a regulação levada a efeito não pode eleger critérios de desempate que não consubstanciem *discrímen* razoável e consentâneo com o texto constitucional.

Não se olvida da possibilidade de que os estados, visando corrigir distorções históricas, possam, por exemplo, eleger critérios de desempate nas promoções lastreados no gênero, na raça, ou em aspectos outros voltados à concretização de direitos fundamentais.

As contratações públicas representam meio eficaz para o fomento de diretrizes sociais e econômicas. Ademais, a criação de reserva de vagas para faixa etária que encontra dificuldades de empregabilidade está em consonância com o princípio da igualdade material, de modo que a diminuição do desemprego dessas pessoas impacta na cadeia econômica e protege o núcleo familiar.

A lei distrital impugnada, ao instituir as referidas cotas de contratação pelo Poder Público, objetivou fomentar o desenvolvimento econômico e social na localidade, densificando comandos constitucionais de proteção integral ao trabalhador e de respeito à isonomia. Há a necessária correlação lógica entre o fator discriminatório e a finalidade pretendida, pois os critérios fixados têm lastro constitucional e suas consequências são condizentes com os fundamentos e objetivos republicanos.

Portanto, o objetivo da Lei distrital nº 4.118/2008, de fomentar o desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal através da política pública descrita, se mostra adequado e não contraria qualquer valor constitucional. A justificativa não é apenas razoável, mas também compatível com o que se busca, ao instituir critérios amparados de lastro constitucional e com consequências condizentes aos fundamentos e objetivos republicanos.

Trata-se, portanto, de privilegiar a solução dada pelo legislador local, reconhecendo que eventual lacuna deixada pelo ente central deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao Poder Judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

Em suma:

É constitucional lei distrital (ou estadual) que estabelece a obrigatoriedade de:

- (i) serem mantidas, no mínimo, 5% (cinco por cento) de pessoas com idade acima de quarenta anos, obedecido o princípio do concurso público, nos quadros da Administração Pública direta e indireta; e**
- (ii) ser firmada cláusula, nas licitações para contratação de serviços com fornecimento de mão de obra, que assegure o mínimo de 10% (dez por cento) das vagas a pessoas com mais de quarenta anos.**

Essa lei confere tratamento diferenciado baseado em um *discrímen* razoável.

STF. Plenário. ADI 4.082/DF, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 02/09/2024 (Info 1148).

Interpretação conforme a Constituição

Apesar de reconhecida a constitucionalidade da cota para pessoas com idade acima de 40 anos, o STF julgou parcialmente procedente o pedido em um único ponto: para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 3º da Lei distrital nº 4.118/2008.

Veja a redação desse dispositivo:

Art. 3º Terão prioridade os chefes de família com filhos menores de idade.

Embora essa situação não esteja contemplada dentre as razões elencadas pelo Governador do Distrito Federal, o STF considerou que a causa de pedir aberta ínsita às ações o controle concentrado permite o conhecimento do pedido de inconstitucionalidade por razões diversas.

Assim, com relação a esse dispositivo, foi conferida interpretação conforme à Constituição Federal, de modo que se entenda a referência ao “chefe de família” como “chefia de família”, seja ela individual ou conjunta, masculina ou feminina.

Veja, portanto, que tema interessante: o Governador autor da ADI não apresentou argumentos contrários especificamente ao art. 3º da Lei. Apesar disso, o STF ao analisar o dispositivo, entendeu que ele precisava de interpretação conforme a Constituição.

Resultado

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ação para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 3º da Lei nº 4.118/2008 do Distrito Federal, a fim de que a expressão “chefe de família” seja compreendida como “chefia de família”, seja ela individual ou conjunta, masculina ou feminina.

TRIBUNAIS DE CONTAS

Se o Tribunal de Contas enviou projeto de lei para a ALE prevendo a instituição de Procuradoria Jurídica do TCE, não é possível se aprove emenda parlamentar tratando sobre matéria diferente (ex: condições para escolha dos Conselheiros)

Importante!!!

ODS 16

Os Tribunais de Contas possuem reserva de iniciativa para apresentar o projeto de lei que tenha por objetivo tratar sobre a sua organização e funcionamento.

No caso concreto, o TCE apresentou projeto de lei instituindo a Procuradoria Jurídica do órgão.

Durante a tramitação do projeto, um Deputado Estadual apresentou uma emenda parlamentar que foi aprovada e deu origem ao art. 3º, § 2º, da LC 167/2022, com a seguinte redação: Art. 3º (...) § 2º É vedado a qualquer órgão do Tribunal de Contas dispor sobre condições e procedimentos para a escolha, a nomeação e a posse de Conselheiros do Tribunal de Contas, devendo ser observados exclusivamente os requisitos previstos na Constituição do Estado e na Constituição da República.

Esse dispositivo é formalmente inconstitucional.

É formalmente inconstitucional norma decorrente de emenda parlamentar que não guarda estrita pertinência temática com a matéria tratada em projeto de lei de iniciativa reservada originalmente encaminhado à Casa Legislativa.

A emenda parlamentar introduziu dispositivo tratando sobre matéria que não guarda correlação de conteúdo com o assunto originalmente abordado.

STF. Plenário. ADI 7.230/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/09/2024 (Info 1148).

O caso concreto foi o seguinte:

O Estado de Minas Gerais editou a Lei Complementar nº 167/2022, que instituiu a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado e estabeleceu outras providências.

Vale ressaltar que o projeto de lei que deu origem à LC 167/2022 foi apresentado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Por que foi o TCE/MG que apresentou o projeto de lei para a Assembleia Legislativa do Estado? Isso era necessário?

SIM. Isso porque os Tribunais de Contas possuem reserva de iniciativa para apresentar os projetos de lei que tenham por objetivo tratar sobre a sua organização ou o seu funcionamento (art. 96, II c/c arts. 73 e 75 da CF/88), conforme entendimento consolidado do STF:

É inconstitucional lei estadual, de origem (iniciativa) parlamentar, que discipline a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas estadual (TCE).

Os Tribunais de Contas, conforme reconhecido pela CF/88 e pelo STF, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento.

STF. Plenário. ADI 4643/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 15/5/2019 (Info 940).

Durante a tramitação do projeto, um Deputado Estadual apresentou uma emenda parlamentar que foi aprovada e deu origem ao art. 3º, § 2º, da LC 167/2022, com a seguinte redação:

Art. 3º (...)

§ 2º É vedado a qualquer órgão do Tribunal de Contas dispor sobre condições e procedimentos para a escolha, a nomeação e a posse de Conselheiros do Tribunal de Contas, devendo ser observados exclusivamente os requisitos previstos na Constituição do Estado e na Constituição da República.

ADI

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON ajuizou ADI contra esse dispositivo.

Argumentou que o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 167/2022 é formalmente inconstitucional, na medida em que foi inserido mediante emenda parlamentar, e que o dispositivo em questão não possui qualquer vínculo de pertinência com o projeto originalmente encaminhado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Além disso, alegou a inconstitucionalidade material da norma, pois compete ao Tribunal de Contas dispor sobre condições e procedimentos para a escolha e a posse de conselheiro.

O STF concordou com os argumentos do autor da ação? Esse dispositivo é inconstitucional?

SIM.

As competências dos Tribunais de Contas foram ampliadas com a Constituição Federal de 1988, que lhes conferiu as prerrogativas da autonomia funcional, administrativa e financeira.

Como consequência dos princípios da separação dos Poderes e do devido processo legislativo, o texto constitucional reserva ao respectivo Tribunal de Contas a iniciativa de proposições legislativas que versem sobre sua organização e funcionamento (arts. 73 e 96, II, “d”, CF/88):

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

Ademais, à luz do princípio da simetria (art. 75, CF/88), as normas relativas à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União devem ser observadas no desenho institucional dos Tribunais de Contas no plano estadual ou local:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Na espécie, o escopo do projeto de lei complementar estadual originariamente enviado ao Poder Legislativo, de iniciativa privativa do Tribunal de Contas, dispunha acerca da instituição, organização e funcionamento de uma Procuradoria Jurídica própria, temática submetida à competência do referido órgão.

Contudo, a norma impugnada, objeto de emenda parlamentar, introduziu dispositivo vedando qualquer órgão da Corte de Contas de dispor sobre as condições e os procedimentos para a escolha, nomeação e posse de conselheiros, matéria que não guarda correlação de conteúdo com o assunto originalmente abordado.

Conforme jurisprudência do STF, o poder de emenda do Poder Legislativo submete-se a determinadas balizas, entre as quais uma relação de pertinência temática com a proposição original, sob pena de violação aos princípios democrático e republicano e do devido processo legislativo.

Em outras palavras, o STF rechaça a prática de inserção, via emenda parlamentar na tramitação de projeto de lei de iniciativa reservada, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário.

Existem outros precedentes do STF no mesmo sentido:

Embora possível a apresentação de emendas parlamentares a projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais os atos normativos resultantes de alterações que promovem aumento de despesa (art. 63, I, CF/88), bem como que não guardem estrita pertinência com o objeto da proposta original, ainda que digam respeito à mesma matéria.

STF. Plenário. ADI 6091/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 29/05/2023 (Info 1096).

É possível que haja emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa dos Poderes Executivo e Judiciário, desde que cumpram dois requisitos:

- a) guardem pertinência temática com a proposta original (tratem sobre o mesmo assunto);
- b) não acarretem em aumento de despesas.

STF. Plenário. ADI 5087 MC/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 27/8/2014 (Info 756).

STF. Plenário. ADI 1333/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 29/10/2014 (Info 765).

STF. Plenário. ADI 3942/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 5/2/2015 (Info 773).

STF. Plenário. ADI 2810/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 20/4/2016 (Info 822).

Em suma:

É formalmente inconstitucional norma decorrente de emenda parlamentar que não guarda estrita pertinência temática com a matéria tratada em projeto de lei de iniciativa reservada originalmente encaminhado à Casa Legislativa.

STF. Plenário. ADI 7.230/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/09/2024 (Info 1148).

Vejam um ponto interessante: a emenda parlamentar tratou sobre Tribunal de Contas, no entanto, para que fosse válida ela precisaria versar sobre o ponto principal do projeto: a Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas. Logo, como não tratou desse assunto específico, foi considerada sem pertinência temática.

Com base nesses entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, § 2º da Lei Complementar nº 167/2022 do Estado de Minas Gerais.

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIDORES PÚBLICOS (APOSENTADORIA)

É constitucional lei distrital que vincula os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local

ODS 16

É constitucional o art. 1º, § 2º, da LC 769/2008, que vincula os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal ao RPPS local.

Essa previsão é constitucional porque:

(i) não viola a competência exclusiva da União para organizar e manter as polícias civil, penal e militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (art. 21, XIV, CF/88); e

(ii) respeita a regra da unicidade de regime previdenciário em cada ente federativo (art. 40, § 2º, CF/88).

STF. Plenário. ADI 5.801/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 02/09/2024 (Info 1148)

O caso concreto foi o seguinte:

O Distrito Federal editou a Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008, que dispõe sobre o sistema de previdência dos seus servidores (Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF).

O art. 1º, § 2º, da Lei previu que os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal (militares e policiais civis) deveriam ficar vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local:

Art. 1º O Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, fica reorganizado e unificado nos termos desta Lei Complementar, sendo obrigatoriamente filiados todos os servidores titulares de cargos efetivos ativos e inativos e os pensionistas, do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Distrito Federal, incluídos o Tribunal de Contas do Distrito Federal, as autarquias e as fundações, na qualidade de segurados, bem como seus respectivos dependentes.

(...)

§ 2º 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.

Esse dispositivo não deveria gerar nenhum tipo de controvérsia. O ponto “polêmico”, contudo, está no fato de que a polícia militar, o corpo de bombeiros militar e a polícia civil do Distrito Federal são, por força da Constituição Federal, organizados e mantidos pela União. Veja:

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;

Repare, portanto, na aparente contradição: tais órgãos são organizados e mantidos pela União, mas seus integrantes estão vinculados ao sistema de previdência do Distrito Federal. Isso é possível? O art. 1º, § 2º, da LC distrital 769/2008 é constitucional?

SIM.

O STF considerou que é constitucional o art. 1º, § 2º, da LC 769/2008, que vincula os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal ao RPPS local.

Vamos entender com calma os argumentos.

Qual é a razão de ser do art. 21, XIV, da Constituição? Por que esses órgãos são organizados e mantidos pela União?

De acordo com a doutrina, “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)” (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).

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” (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).

Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF

Para cumprir o mandamento constitucional, o legislador editou a Lei nº 10.633/2002 instituindo esse fundo mencionado no art. 21, XIV, da CF/88 e a ele deu o nome de “Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF”.

Assim, Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) é...

- um fundo de natureza contábil,
- previsto no art. 21, XIV, da CF/88 e instituído pela Lei nº 10.633/2002,
- que tem como finalidade prover os recursos necessários à organização e manutenção
- da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal,
- e, além disso, serve também como uma assistência financeira que a União oferece para que o Distrito Federal possa executar seus serviços públicos de saúde e educação.

O art. 1º, § 3º, da Lei nº 10.663/2002 prevê 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.

Qual é o valor do repasse da União para o DF por intermédio deste fundo?

Veja o que diz o art. 2º da Lei nº 10.633/2002:

Art. 2º A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União.
(...)

Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos.

De quem é a competência para legislar sobre a estrutura administrativa, vencimentos e o regime jurídico de policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal?

Da União.

Conforme jurisprudência do STF, compete privativamente à União legislar sobre a estrutura administrativa, vencimentos e o regime jurídico de policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal.

Contudo, trata-se de competência legislativa que difere da relativa ao regime de previdência social dessas instituições.

Os integrantes das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, embora organizados e mantidos pela União, conservam o vínculo funcional e administrativo com o Distrito Federal (e não com a Administração Pública federal). Consequentemente, integram a estrutura orgânica do Poder Executivo distrital, submetendo-se ao poder hierárquico do Governador local (arts. 42 e 144, § 6º, CF/88):

Art. 42 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.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 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.

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, consequentemente, 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.

Unicidade de regime previdenciário em cada ente federativo (art. 40, § 20, CF/88)

Vale relembrar, ainda, que é vedada a existência de mais de um RPPS e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, nos termos do art. 40, § 20, da CF/88:

Art. 40 (...)

§ 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.

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.

União continuará arcando com o ônus previdenciário

Importante esclarecer que o reconhecimento da constitucionalidade do dispositivo não significa que a União deixará de suportar o ônus previdenciário do quadro de policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal.

A incumbência da União 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.

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.

Em suma:

É constitucional lei distrital que vincula os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local.

Essa previsão é constitucional porque:

(i) não viola a competência exclusiva da União para organizar e manter as polícias civil, penal e militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (art. 21, XIV, CF/88); e

(ii) respeita a regra da unicidade de regime previdenciário em cada ente federativo (art. 40, § 20, CF/88).

STF. Plenário. ADI 5.801/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 02/09/2024 (Info 1148).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou improcedente ADI proposta pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis – Cobrapol. Como consequência, o STF declarou a constitucionalidade do art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 769/2008 do Distrito Federal.

EXERCÍCIOS

Julgue os itens a seguir:

- 1) Lei estadual não pode exigir que um percentual mínimo dos servidores públicos e das empresas contratadas pela Administração Pública seja reservado para pessoas maiores de 40 anos. ()
- 2) É formalmente inconstitucional norma decorrente de emenda parlamentar que não guarda estrita pertinência temática com a matéria tratada em projeto de lei de iniciativa reservada originalmente encaminhado à Casa Legislativa. ()
- 3) É constitucional lei distrital que vincula os integrantes das carreiras da segurança pública do Distrito Federal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local. ()

Gabarito

1. E	2. C	3. C
------	------	------