

08/09/2021

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 353 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBTE.(S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLICIAIS FEDERAIS E POLICIAIS CIVIS DO DISTRITO FEDERAL. TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES. NÃO RECEPÇÃO DOS INCS. I, V, VI, XXXV E LI DO ART. 43 DA LEI N. 4.878/1965 E INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO CONFERIDA AOS INCS. II E XLIV DESSE DISPOSITIVO LEGAL. MODULAÇÃO DE EFEITOS. RELEVANTES RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA E DE EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS PARA ATRIBUIR EFICÁCIA EX NUNC AO ACÓRDÃO EMBARGADO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **acolher os embargos de declaração, para conferir eficácia ex nunc ao acórdão**

ADPF 353 ED / DF

embargado, a partir de 18.6.2021, quando concluído o julgamento de mérito desta arguição, prejudicado o requerimento de atribuição de efeitos suspensivos aos embargos de declaração, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 27.8.2021 a 3.9.2021.

Brasília, 8 de setembro de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

08/09/2021

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 353 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBTE.(S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Em sessão virtual de 11.6.2021 a 18.6.2021, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi julgada procedente em parte, em acórdão com a seguinte ementa (DJe 30.6.2021):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCS. I A LXIII DO ART. 43 DA LEI N. 4.878/1965. POLICIAIS FEDERAIS E POLICIAIS CIVIS DO DISTRITO FEDERAL. TRANSGRESSÕES DISCIPLINARES. RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988 SE COMPATÍVEL COM A NOVA ORDEM. CONDUTA NA VIDA PRIVADA DO SERVIDOR POLICIAL. PREVISÃO DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR. LEGITIMIDADE. RECEPÇÃO PARCIAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. NÃO RECEPÇÃO DOS INCS. I, V, VI, XXXV E LI DO ART. 43 DA LEI N. 4.878/1965 PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. PROCEDÊNCIA PARA RECEPCIONAR COM INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO INC.

ADPF 353 ED / DF

II, RESTRIGINDO-SE A SUA INTELIGÊNCIA AO OBJETO DAS ATIVIDADES FUNCIONAIS DO SERVIDOR E AO INC. XLVI DO ART. 43 DA LEI, PARA EXCLUIR DA PREVISÃO NORMATIVA SERVIDORES DIAGNOSTICADOS COM TRANSTORNOS MENTAIS E COMPORTAMENTAIS RELACIONADOS COM USO DE ÁLCOOL OU OUTRS SUBSTÂNCIAS: INVIABILIDADE DA PUNIÇÃO PELA CONDIÇÃO DE ALCOÓLATRA OU DEPENDENTE QUÍMICO E DO INADIMPLEMENTO DE DÍVIDAS PELO SERVIDOR POLICIAL.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE”.

2. Em 5.8.2021, o Advogado-Geral da União opôs, tempestivamente, os presentes embargos de declaração, nos quais alega que *“a Lei federal em questão data de 1965, de modo que inúmeros processos disciplinares instaurados contra policiais civis da União e do Distrito Federal foram conduzidos tendo por fundamento o referido ato normativo”.*

Sustenta que *“o reconhecimento, com eficácia retroativa, da inconstitucionalidade dos dispositivos acima mencionados poderá acarretar a desconstituição de diversos processos administrativos instaurados com amparo no artigo 43 da Lei nº 4.878/1965. Em outras palavras, diversos policiais civis eventualmente punidos com base na mencionada legislação teriam suas penalidades afastadas”.*

Enfatiza ser *“possível que o reconhecimento da não recepção de diversos dispositivos da Lei nº 4.878/1965 resulte na formalização de inúmeras pretensões administrativas ou judiciais de reintegração de policiais civis anteriormente punidos com a demissão do serviço público. Haveria, ainda, a necessidade de ressarcimento de todas as vantagens a tais servidores, nos termos do artigo 28 da Lei nº 8.112/1990, a refletir em pagamento de vultosas indenizações”.*

Aponta que *“a Administração Pública, quando procedeu à aplicação de*

ADPF 353 ED / DF

punições com base nos incisos declarados não recepcionados da Lei nº 4.878/1965, o fez de maneira lícita e pautada na legislação até então compatível com o ordenamento jurídico, diante da presunção de constitucionalidade das normas”.

Salienta que, “embora tipificadas de modo aberto, algumas das infrações administrativas que foram objeto do acórdão recorrido – como aquelas contidas no artigo 43, incisos XLIV (‘dar-se ao vício da embriaguez’) e LI, da Lei nº 4.878/1965 (‘entregar-se à prática de vícios ou atos atentatórios aos bons costumes’) – podem ser associadas a deveres administrativos legitimamente previstos na própria Lei nº 8.112/1990, como aqueles previstos no artigo 116, inciso I (‘exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo’) e inciso IX (‘manter conduta compatível com a moralidade administrativa’)”.

Argumenta que, “dada a proximidade e intercambialidade entre as infrações previstas em alguns dos dispositivos do artigo 43 da Lei nº 4.878/1965 e no artigo 116 da Lei nº 8.112/1990, é temerário que eventuais atos disciplinares praticados com base no estatuto policial anteriormente sejam simplesmente anulados, sem qualquer tipo de ressalva”.

Estes o requerimento e o pedido:

“Em face do exposto, o Advogado-Geral da União postula:

(i) a atribuição de efeito suspensivo ao recurso, para sustar a eficácia do julgado embargado até que o Plenário avalie a possibilidade de fixação da modulação aqui postulada, tendo em vista as razões de segurança jurídica anteriormente expostas;

(ii) o acolhimento dos presentes embargos de declaração, para que seja estabelecida a modulação temporal dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade, conferindo-lhe somente efeitos prospectivos, a partir da ata da sessão de julgamento do acórdão embargado”.

É o relatório.

08/09/2021

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 353 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Razão jurídica assiste ao embargante em seu pedido de modulação de efeitos, único tema cuidado no recurso.

No acórdão embargado, este Supremo Tribunal reconheceu a não recepção dos incs. I, V, VI, XXXV e LI do art. 43 da Lei n. 4.878/1965 pela Constituição de 1988 e atribuiu interpretação conforme à Constituição aos incs. II e XLIV desse dispositivo legal.

Não houve manifestação sobre a modulação de efeitos da decisão na peça inicial, razão pela qual não foi o tema examinado e decidido.

Nos presentes embargos, o embargante alega a necessidade de se conferirem efeitos prospectivos ao julgado impugnado. Argumenta que a eficácia *ex tunc* à decisão de não recepção e de interpretação conforme dos dispositivos mencionados poderia importar formalização de pretensões administrativas e judiciais de reintegração de policiais federais e policiais civis do Distrito Federal punidos com base nessas normas e de ressarcimento das vantagens devidas a esses servidores públicos.

2. Razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social recomendam seja atribuída eficácia *ex nunc* ao acórdão embargado.

Dispõe-se no art. 11 da Lei n. 9.882/1999 poder este Supremo Tribunal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo ou decidir que ela só tenha eficácia a partir do trânsito em julgado ou de outro

ADPF 353 ED / DF

momento que venha a ser fixado.

Tem-se admitido a oposição de embargos de declaração para, em face das circunstâncias objetivadas e demonstrativas de relevante razão de ordem social, econômica e jurídica, proceder-se à integração do julgado à luz dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e do excepcional interesse público. Neste sentido:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.642/05, QUE “DISPÕE SOBRE A COMISSÃO PERMANENTE DE DISCIPLINA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL”. AUSÊNCIA DE PEDIDO ANTERIOR. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. O art. 27 da Lei nº 9.868/99 tem fundamento na própria Carta Magna e em princípios constitucionais, de modo que sua efetiva aplicação, quando presentes os seus requisitos, garante a supremacia da Lei Maior. Presentes as condições necessárias à modulação dos efeitos da decisão que proclama a inconstitucionalidade de determinado ato normativo, esta Suprema Corte tem o dever constitucional de, independentemente de pedido das partes, aplicar o art. 27 da Lei nº 9.868/99.

2. Continua a dominar no Brasil a doutrina do princípio da nulidade da lei inconstitucional. Caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, reputa-se aplicado o efeito retroativo. Entretanto, podem as partes trazer o tema em sede de embargos de declaração.

3. Necessidade de preservação dos atos praticados pela Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal durante os quatro anos de aplicação da lei declarada inconstitucional” (ADI n. 3.601-ED, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 15.12.2010).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999.

ADPF 353 ED / DF

ATUAÇÃO DE PROCURADOR DE ESTADO CHEFE E SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO POR PARTE DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA DOS ATOS E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA DOS JURISDICIONADOS. PRECEDENTES JUDICIAIS.

1. *Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos termos do que prescreve o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de outros preceitos constitucionais, como a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva. A não tomada desse pronunciamento jurisdicional ao atribuir eficácia retroativa ou plena à decisão implicaria danos irreversíveis a tais valores constitucionais.*

2. *A confiança justificada e a segurança jurídica dos atos praticados pelos representantes do Estado” (ADI n. 2.682-ED, Relatora Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 13.8.2015).*

“A segurança jurídica se faz presente a impedir que se desconsiderem de modo, sublinhe-se, injustificado, situações jurídicas que viessem sendo consideradas cristalizadas, até o momento em que verificada alteração em sua compreensão de jurídica. Há que se tomar sempre a segurança jurídica, como valor constitucional que é, e por deferência à unidade da Constituição, passível de harmonização com outros dos valores constitucionais” (ADI n. 2.909-ED, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 26.2.2018).

3. Os dispositivos legais declarados não recepcionados pela Constituição de 1988 e os objeto de interpretação conforme à Constituição fazem parte de legislação editada em 1965.

Sob a égide da Constituição de 1988, essas normas vigoraram por mais de trinta anos. Com base nelas, foram instaurados e finalizados

ADPF 353 ED / DF

procedimentos disciplinares e aplicadas penalidades administrativas a policiais federais e a policiais civis do Distrito Federal.

Nesse cenário, a eficácia retroativa da decisão de não recepção e de interpretação conforme à Constituição poderia ensejar o questionamento de sanções administrativas aplicadas com base naquelas normas, cuja higidez não era objeto de questionamento e, por isso, foram regularmente aplicadas.

No caso de servidores públicos punidos com destituição de função, demissão ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade, eles poderiam questionar e requerer reintegração e até mesmo ressarcimento das vantagens remuneratórias não recebidas desde a aplicação da penalidade.

Também assiste razão ao embargante ao afirmar que *“algumas das infrações administrativas que foram objeto do acórdão recorrido – como aquelas contidas no artigo 43, incisos XLIV (‘dar-se ao vício da embriaguez’) e LI, da Lei nº 4.878/1965 (‘entregar-se à prática de vícios ou atos atentatórios aos bons costumes’) – podem ser associadas a deveres administrativos legitimamente previstos na própria Lei nº 8.112/1990, como aqueles previstos no artigo 116, inciso I (‘exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo’) e inciso IX (‘manter conduta compatível com a moralidade administrativa’), pelo que seria “temerário que eventuais atos disciplinares praticados com base no estatuto policial anteriormente sejam simplesmente anulados, sem qualquer tipo de ressalva”.*

4. No julgamento dos Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.601, Relator o Ministro Dias Toffoli, razões semelhantes conduziram o Plenário deste Supremo Tribunal a modular os efeitos da decisão pela qual reconhecida a inconstitucionalidade de lei do Distrito Federal na qual se dispunha sobre a *“Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal”*.

ADPF 353 ED / DF

No voto condutor do acórdão, o Ministro Dias Toffoli anotou:

“A meu ver, a pretensão do Estado embargante remete-se a situação que se não for confrontada – e não haveria outro meio que não os embargos declaratórios – produzirá efeitos com os quais será difícil lidar, dentre eles, a nulidade de todos os atos praticados pela Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal, durante os quatro anos de aplicação da lei declarada inconstitucional.

Com efeito, nesse ínterim, situações jurídicas foram consolidadas e muitos policiais civis foram processados, alguns absolvidos e outros condenados, inclusive, com perda do cargo. Assim, aqueles absolvidos podem, eventualmente, ter que se submeter a novo processo administrativo, com todos os percalços e incertezas resultantes de um procedimento disciplinar. Isso sem falar na reintegração de policiais civis que, mesmo após a condenação pela prática de infrações gravíssimas, voltarão ao serviço público e aos quadros da Polícia Civil, exercendo função inerente e essencial à segurança pública, o que pode resultar em riscos à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, resguardados no art. 144, caput, da Constituição Federal”.

Pelas circunstâncias fáticas e possíveis repercussões sociais, jurídicas e econômicas, concluo cabível a modulação pretendida, para equalizar o julgado conforme os imperativos de segurança jurídica e do excepcional interesse público.

5. Pelo exposto, acolho os presentes embargos, para conferir eficácia *ex nunc* ao acórdão embargado, a partir de 18.6.2021, quando concluído o julgamento de mérito desta arguição, prejudicado o requerimento de atribuição de efeitos suspensivos aos embargos de declaração.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
353**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

EMBT.(S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CSPB - CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO
BRASIL

ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA (00034921/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, acolheu os embargos de declaração, para conferir eficácia *ex nunc* ao acórdão embargado, a partir de 18.6.2021, quando concluído o julgamento de mérito desta arguição, prejudicado o requerimento de atribuição de efeitos suspensivos aos embargos de declaração, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 27.8.2021 a 3.9.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário