

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.723 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CARMEN LÚCIA
AUTOR(A/S)(ES) : DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
RÉU(É)(S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA.
RESSARCIMENTO DE VALORES DO FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL À UNIÃO. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS.

Relatório

1. Ação cível originária, com requerimento de medida liminar, ajuizada pelo Distrito Federal, em 22.8.2025, contra a União. Objetiva o autor sejam declaradas a “*titularidade distrital das contribuições previdenciárias descontadas da remuneração dos Policiais e Bombeiros do Distrito Federal, sem a necessidade de que os valores correlatos sejam repassados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal; e a inexistência de obrigação deste ente distrital no sentido do ressarcimento, em favor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, dos valores de contribuição previdenciária descontados da remuneração dos integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal entre 2003 e 2016*

” (fl. 35, e-doc. 1).

O caso

2. O autor argumenta que, “*apesar de ter prevalecido por mais de sete anos o entendimento do Tribunal de Contas da União de que os valores das contribuições previdenciárias descontadas dos integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal pertenciam a este ente federado – e não à União ou ao Fundo Constitucional (Acórdão nº 1.316/2009/TCU) –, a Corte de Contas, após pedido de reexame formulado pela União, alterou seu posicionamento. Em*

ACO 3723 MC / DF

nova deliberação, não apenas entendeu que tais valores deveriam retornar ao Fundo Constitucional, como também determinou o resarcimento das contribuições retidas pelo Distrito Federal desde 2003” (fl. 7, e-doc. 1).

Realça que, “*a despeito da competência da União para organizar e manter as carreiras de Policiais Civis, Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal, é por meio da transferência obrigatória ao Fundo Constitucional que se concretizam as autonomias administrativa e financeira do Distrito Federal, de modo que a alteração brusca e antagônica do entendimento do Tribunal de Contas, alterando-se a titularidade de contribuições previdenciárias pagas com recursos distritais, evidencia-se inconstitucional*” (fl. 8, e-doc. 1).

Assevera que, “*mesmo diante do financiamento constitucional, os valores repassados, uma vez incorporados ao patrimônio do Distrito Federal e utilizados para o pagamento de seus servidores, perdem a natureza federal, passando a integrar o conjunto de receitas próprias do ente distrital*” (fl. 9, e-doc. 1).

Ressalta que “*havia uma decisão claríssima do Tribunal, que foi cumprida pelo Distrito Federal ao longo de sete anos. A modificação desse entendimento não pode penalizar o ente federado que simplesmente cumpriu, de boa-fé, a determinação emanada do Tribunal de Contas da União, imputando-se a esse mesmo ente, de uma hora para outra, uma dívida elevadíssima de cerca de R\$ 7 bilhões*” (fl. 15, e-doc. 1).

Argumenta que “*a modificação de entendimento jurisdicional a respeito de determinada interpretação jurídica, como qualquer ato emanado dos poderes estatais, demanda a necessária observância ao princípio constitucional da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI). Nesse sentido, a proteção à confiança emerge como um elemento essencial que deve balizar a interpretação da decisão proferida por essa Corte de Contas, orientando o intérprete a respeito do exato alcance do ato decisório em questão*” (fl. 15, e-doc. 1).

ACO 3723 MC / DF

Afirma “*a ocorrência da prescrição no presente caso, o que constitui hipótese de inexigibilidade da obrigação imputada a este ente distrital, que foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União*” (fl. 20, e-doc. 1).

Alega que, “*caso confirmado o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, teria ocorrido o inadimplemento da obrigação tributária de repasse de tais valores à União. O polo passivo de tal obrigação seria integrado por este ente distrital, que efetuou o pagamento dos vencimentos dos integrantes das Forças de Segurança e a retenção das contribuições. Os valores correlatos das contribuições deveriam, então, ser repassados à União Federal, sob pena de inadimplemento tributário*” (fl. 27, e-doc. 1).

Requer “*o deferimento do pedido de tutela de urgência, para que se suspendam, até final julgamento da presente causa, as determinações emanadas da parte ré – inclusive aquelas advindas do Tribunal de Contas da União, constantes dos Acórdãos-Plenário n. 1.244/2020 e n. 382/2024 – relacionadas à obrigação de ressarcimento, em favor do FCDF, dos valores de contribuição previdenciária descontados da remuneração dos integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal entre 2003 e 2016*” (fl. 35, e-doc. 1).

No mérito, pede o “*acolhimento da pretensão deduzida pelo Distrito Federal na presente causa, para reconhecerem-se, em caráter definitivo, (c.1) a titularidade distrital das contribuições previdenciárias descontadas da remuneração dos Policiais e Bombeiros do Distrito Federal, sem a necessidade de que os valores correlatos sejam repassados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal; e a inexistência de obrigação deste ente distrital no sentido do ressarcimento, em favor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, dos valores de contribuição previdenciária descontados da remuneração dos integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal entre 2003 e 2016*” (fl. 35, e-doc. 1).

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO.**

ACO 3723 MC / DF

3. Este Supremo Tribunal tem reconhecido conflito federativo em situações nas quais se discutem valores constantes do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Assim, por exemplo:

"Ação Cível Originária. 2. Constitucional e administrativo. 3. Fundo de Saúde de cada Corporação Militar do Distrito Federal (PMDF e CBMDF). 4. Conflito Federativo. Competência do STF (art. 102, I, f, da CF) 5. Prescrição. Parcelas anteriores ao quinquênio que antecede o ajuizamento da ação (16.12.2015) estão prescritas, por força do art. 1º do Decreto 20.910/1932. 6. Descontos dos militares distritais para o custeio de seus serviços de saúde, na forma do art. 28, II e III, c/c o art. 33 da Lei Federal 10.486/2002. Rubrica própria no FCDF. 7. Necessidade de escrituração de forma identificada e individualizada. Destinação específica e exclusiva para o pagamento de despesas associadas à assistência médico-hospitalar, odontológica, psicológica e social dos integrantes das respectivas Corporações e seus dependentes. 8. Os valores reembolsados pelos militares e bombeiros não podem ser considerados para o cálculo do aporte anual feito pela União Federal no FCDF, nos termos do art. 2º da Lei Federal 10.633/2002. 9. Procedência em parte dos pedidos. 10. Sucumbência mínima do ente distrital. Honorários advocatícios devidos pela União" (ACO n. 3.455, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 10.1.2022).

4. O Distrito Federal comprova ter sido determinada a inclusão dos valores debatidos nesta ação em dívida ativa (e-doc. 1).

5. Na sessão virtual de 5.6.2020 a 15.6.2020, o Plenário deste Supremo Tribunal referendou decisão do Ministro Marco Aurélio pela qual se determinou *"à União que se abstenha de proceder à retenção dos valores alusivos ao produto da arrecadação do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos membros das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem assim de praticar eventual ato*

ACO 3723 MC / DF

constritivo voltado ao bloqueio de quaisquer verbas concernentes aos valores discutidos neste processo” (ACO n. 3.258-MC-Ref, DJe 16.6.2020).

Os requisitos de urgência e probabilidade do direito para deferimento da medida liminar requerida pelo Distrito Federal foram reconhecidos, sob os seguintes fundamentos:

“Eis a perspectiva a partir da qual há de ser resolvida a problemática trazida à apreciação deste Tribunal, revelando, no campo precário e efêmero, a relevância do articulado na petição inicial. Ao primeiro exame, a admissão de interpretação em sentido contrário acabará por frustrar a denominada vontade constituinte – a ser observada por todos e, em especial, pelo Supremo, na condição de guarda último da Constituição.

A uma porque, considerada a adoção, pela Carta de 1988, de modelo de federalismo voltado a promover, em regime de solidariedade, a autonomia financeira dos entes federados, cumpre ao magistrado, no exercício do ofício judicante, interpretar o disposto no inciso I do artigo 157 de modo a concretizar, tanto quanto possível, o objetivo almejado pelo Constituinte: a efetiva percepção, pelos Estados e Distrito Federal, do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos aos servidores. Considerada a pluralidade de possibilidades hermenêuticas derivadas da abertura semântica do texto constitucional, descae potencializar entendimento a encerrar exceção benéfica à União, sob pena de ter-se interferência maléfica ao tão frágil equilíbrio federativo brasileiro.

A duas porque surge contraditório justificar, a partir da excepcional posição franqueada pelo constituinte ao Distrito Federal, restrição à obtenção de receita em prejuízo do ente distrital – o qual sempre mereceu tratamento diferenciado em todas as Constituições republicanas, inicialmente às margens da Guanabara e, a partir de 1960, no Planalto Central.

Sob o ângulo do risco, tem-se que a determinação direcionada ao Ministério da Economia contida na deliberação nº 684/2019,

ACO 3723 MC / DF

formalizada pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de deixar ‘de repassar imediatamente, ao Distrito Federal, o produto da arrecadação do Imposto de Renda na Fonte (IRRF) incidente sobre as remunerações e proventos dos servidores do Corpo de Bombeiros Militar e das Polícias Civil e Militar do Distrito Federal, pagos com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal’ possui o condão de agravar a notória crise financeira enfrentada pelo Distrito Federal, a sinalizar ameaça ao regular funcionamento de serviços públicos essenciais – especialmente ante a incorporação, ao orçamento do ente distrital em execução, das mencionadas receitas, estimadas no importe anual de cerca de R\$ 700 milhões de reais.

Vale destacar notícia trazida ao processo pelo requerente de já ter sido o Distrito Federal notificado, em 29 de abril último, de iminente concretização de ato constritivo atinente ao ‘bloqueio dos valores discutidos na presente demanda’.

Pior: em um país no qual até o passado é incerto, parafraseando construção atribuída ao ex-ministro da Fazenda Pedro Malan, cumpre preservar a tão almejada segurança jurídica. Cogitar do dever de resarcimento ao cofres do Tesouro Nacional dos valores tidos como indevidamente repassados desde o ano de 2003 poderá ocasionar verdadeiro colapso nas finanças do Distrito Federal – circunstância a justificar o exercício, pelo Judiciário, do poder geral de cautela.

As implicações da política tributária são notadas no dia a dia do cidadão. Cabe ao Estado – gênero a alcançar, linearmente, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário – atentar para os efeitos sistêmicos do assentado, devendo compreender a impropriedade de atuar de forma alheia à realidade sobre a qual incidirá certo ato ou decisão.

Centro nevrálgico do Poder, é a partir do Distrito Federal que se traçam as diretrizes vitais para o bem-estar da totalidade do povo brasileiro. Enfraquecê-lo financeiramente em benefício da União, ausente expressiva razão jurídica a infirmar prática consolidada pelo tempo e albergada por razoável interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, é solapar a vigamestra de todo o edifício federal”.

ACO 3723 MC / DF

Naquele julgamento, acompanhei a divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de não referendar a medida cautelar deferida, pois “os recursos destinados ao custeio dos serviços públicos previstos no art. 21, XIV, da Constituição pertencem aos cofres federais”.

Entretanto, prevaleceu o entendimento pela manutenção da tutela de urgência, nos termos da seguinte ementa:

“TUTELA DE URGÊNCIA – RELEVÂNCIA – RISCO. *Ante a relevância da matéria e o risco de manter-se quadro impugnado, cumpre o implemento de tutela de urgência pelo Relator e submissão do que decidido ao Plenário*” (ACO n. 3.258-MC-Ref, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2020).

6. Ressalvado entendimento pessoal e adotando o princípio da colegialidade, é de se concluir que as premissas fixadas naquele julgamento (ACO n. 3.258-MC-Ref) são aplicáveis à espécie vertente.

Nesse sentido, considerando o valor expressivo em discussão (sete bilhões de reais) e o entendimento firmado por este Supremo Tribunal em relação à matéria posta nesta ação, está demonstrada a urgência no deferimento da liminar.

7. Pelo exposto, presentes os requisitos da medida requerida e sem antecipação do entendimento a prevalecer quando do julgamento do mérito do caso em exame e que deverá ser priorizado, **defiro a tutela de urgência para suspender as determinações emanadas da ré quanto à obrigação de resarcimento, em favor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, dos valores de contribuição previdenciária descontados da remuneração dos integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal entre 2003 e 2016.**

Comunique-se esta decisão, com urgência e por meio eletrônico, à

ACO 3723 MC / DF

União.

Cite-se a ré para, se for o caso, contestar no prazo legal.

Submeto a presente liminar ao referendo do Plenário deste Supremo Tribunal, devendo ser esse processo submetido à próxima sessão do Plenário virtual.

Publique-se.

Brasília, 26 de agosto de 2025.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora