

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.258 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
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 –
FEDERALISMO FISCAL – UNIÃO –
ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA –
PARTICIPAÇÃO – ENTES FEDERADOS –
DIRETRIZ CONSTITUCIONAL –
IMPOSTO DE RENDA – SERVIDORES
PÚBLICOS – FORÇAS DE SEGURANÇA
DO DISTRITO FEDERAL – RETENÇÃO –
TITULARIDADE – TUTELA DE
URGÊNCIA – DEFERIMENTO.**

1. O assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa prestou as seguintes informações:

O Distrito Federal formalizou esta ação cível originária, com pedido de liminar, em face da União, na forma do artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal, objetivando o reconhecimento, pelo Supremo, de que “a receita do imposto de renda de qualquer natureza incidente sobre a remuneração, pensões e proventos de aposentadoria relativamente aos Policiais Militares, Bombeiros Militares e Policiais Civis do DF, custeados com recursos do FCDF [Fundo Constitucional do Distrito Federal], pertence ao Distrito Federal”.

Articula com a existência de conflito federativo a justificar o exame da matéria por este Tribunal, tendo em vista

ACO 3258 MC / DF

controvérsia constitucional atinente à definição da titularidade das receitas tributárias alusivas à 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, ante o disposto nos artigos 157, inciso I, e 21, inciso XIV, da Constituição Federal, segundo o qual compete à União, por intermédio de Fundo próprio, organizar e manter as “Forças de Segurança do Distrito Federal” – regulamentado, em sede legal, pela Lei nº 10.633/2002, a versar a instituição do denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF.

Afirma ter o Tribunal de Contas da União, em julgamento realizado em 27 de março de 2019 no âmbito do processo revelador da tomada de contas nº 11.359/2006-1, determinado ao Ministério da Economia que “deixe de repassar imediatamente, ao Distrito Federal, o produto da arrecadação do Imposto de Renda 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”. Destaca o profundo impacto fiscal do pronunciamento, apontando também determinação para que a União e o Distrito Federal “avaliem a conveniência e oportunidade de submeter à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União, negociação para o ressarcimento aos cofres do tesouro Nacional, dos valores repassados indevidamente, ao Distrito Federal [...] desde janeiro de 2003”.

Sustenta, articulando com o instituto do federalismo fiscal cooperativo revelado nos artigos 1º, 18, 19, inciso III, e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal, cabível interpretar-se o artigo 157, inciso I, sob a perspectiva solidária para concluir-se que receitas tributárias alusivas à arrecadação do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos servidores

ACO 3258 MC / DF

deve ser destinado ao Tesouro distrital. Sublinha tratar-se de sistemática adotada desde a instituição do Fundo, há quase duas décadas. Discorre sobre a necessidade de ter-se, por imposição constitucional, repartição adequada e proporcional das receitas tributárias entre os entes federados.

Assinala que os integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal integram o quadro de servidores públicos distritais, aludindo aos artigos 42 e 144, § 6º, da Constituição Federal – circunstância distinta, afirma, da relativa à condição dos membros integrantes do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, agentes públicos vinculados diretamente à União, no exercício de funções revestidas de caráter distrital. Ressalta recair sobre o ente distrital o dever jurídico atinente ao pagamento de remunerações, pensões e proventos de aposentadoria dos integrantes das forças de segurança locais. Pondera, reportando-se a preceitos contidos na Lei nº 10.633/2002 e pareceres juntados ao processo, a coexistência de relações jurídicas distintas mediante as quais operacionalizada a sistemática prescrita no inciso XIV do artigo 21 da Lei Maior – uma concernente à obrigação atribuída à União de transferência de recursos federais ao Fundo Constitucional e outra referente à relação obrigacional titularizada pelo ente distrital e pelos servidores pertencentes às fileiras das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

Diz irrelevante para o deslinde da controvérsia perquirir a origem dos valores repassados, em benefício do Distrito Federal, ao Fundo mencionado pelo artigo 21, inciso XIV, da Lei Maior. Segundo argumenta, o texto constitucional não promove qualquer diferenciação considerada a fonte dos recursos direcionados ao pagamento da remuneração devida aos servidores públicos vinculados aos entes da Federação, no que voltado ao fortalecimento do equilíbrio federativo brasileiro mediante a participação específica e direta dos Estados e do

ACO 3258 MC / DF

Distrito Federal no produto da arrecadação alusiva a tributo de União.

Assevera ter a conclusão alcançada pelo Tribunal de Contas da União implicado ofensa ao princípio da legalidade, ante a previsão, contida no artigo 2º da Lei nº 10.633/2002, no sentido de que “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”.

Segundo entende, a condenação à devolução dos valores passados constitui desrespeito aos postulados da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança – artigos 5º, inciso VI, e 37, cabeça e inciso XXXVI, da Constituição Federal –, uma vez que as quantias em jogo são transferidas ao cofre do ente distrital desde a instituição, há quase duas décadas, do Fundo Constitucional, já tendo sido incorporados à previsão orçamentária do exercício corrente.

Sob o ângulo o risco, afirma evidenciada a plausibilidade das teses expendidas e configurado o perigo na demora, tendo em vista o recebimento, em 29 de abril de 2019, de notificação sobre decisão interna do Ministério da Economia no sentido do “bloqueio dos valores discutidos na presente demanda”. Aponta prejuízos financeiros relacionados à manutenção do ato formalizado pelo Tribunal de Contas da União. Segundo salienta, a atribuição de eficácia retroativa ao novo entendimento firmado pelo Órgão de Contas implicaria prejuízo superior ao montante de R\$ 10 bilhões – quantia tida por impagável, considerado o diminuto orçamento distrital.

Pede, no campo precário e efêmero, o implemento da tutela de urgência, determinando-se “que, até o final da demanda, o imposto de renda incidente sobre a remuneração,

ACO 3258 MC / DF

pensões e proventos de aposentadoria relativamente aos Policiais Militares, Bombeiros Militares e Policiais Civil do Distrito Federal, custeados com recursos do FCDF, permaneça sob a titularidade do Distrito Federal, nos termos do artigo 157, inciso I, da Constituição da República”.

Requer, alfim, o reconhecimento da procedência do pedido para declarar-se que “a receita do imposto sobre a renda de qualquer natureza incidente sobre a remuneração, pensões e proventos de aposentadoria relativamente aos Policiais Militares, Bombeiros Militares e Policiais Civis do DF, custeados com recursos do FCDF, pertence ao Distrito Federal, nos termos do art. 157, I, da Constituição da República, razão pela qual deve a ré eximir-se de proceder a qualquer tipo de bloqueio ou retenção dos referidos valores”.

Sucessivamente, pretende seja dada eficácia prospectiva ao decidido pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do processo revelador da tomada de contas nº 11.359/2006-1, considerado o artigo 927, § 3º, do Código de Processo Civil, “de modo que o imposto de renda incidente sobre a remuneração, pensões e proventos de aposentadoria relativamente aos Policiais Militares, Bombeiros Militares e Policiais Civis do Distrito Federal, custeados com recursos do FCDF, passe a pertencer à União Federal após o trânsito em julgado da decisão de mérito proferida nesta causa”.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se previamente no sentido do não acolhimento do pedido de tutela de urgência, tendo como ausentes os requisitos autorizadores para o deferimento da liminar.

O processo está concluso no Gabinete.

2. Tem-se em jogo matéria sensível, de envergadura constitucional, no que ligada ao estatuto jurídico-constitucional da repartição de receitas

ACO 3258 MC / DF

tributárias, verdadeira condição de viabilidade da Federação. Em sede precária e efêmera, considerada a urgência da causa de pedir lançada na petição inicial, está-se diante de quadro a exigir pronta atuação deste Tribunal – ao qual, desde a promulgação da primeira Carta republicana, em 24 de fevereiro de 1891, reservou-se, como o próprio nome revela, o papel de guardião da harmonia entre os entes da Federação, e não apenas dos interesses da União.

O federalismo brasileiro, instituído com o advento da República, de modo artificial e por desagregação a partir do Estado imperial originalmente unitário, revela a opção pela descentralização política como método preferencial para a gestão da coisa pública, a reclamar espaços de liberdade para atuação dos entes federados, tradicionalmente reconhecidos nas prerrogativas – não absolutas, por certo – de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

Mais: o legislador constituinte de 1988 adotou a técnica do federalismo cooperativo, mediante a qual atribuídas aos entes subnacionais competências comuns. Nesse cenário, a repartição de receitas tributárias consubstancia peça-chave do equilíbrio federativo, porquanto inviável aos integrantes da Federação, sem a correspondente fonte de financiamento, darem concretude aos objetivos constitucionais a eles conferidos. De acordo com lição de Sérgio Ferrari, ainda que os Estados-membros recebessem ampla autonomia formal para autogovernarem-se, isso de nada adiantaria se não lhes fossem assegurados meios de arrecadar a própria receita para fazer frente às despesas decorrentes do exercício das demais autonomias (*Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 50 e 51).

Daí a relevância da previsão constitucional de atribuição de receitas, ora pela imposição direta de tributos – artigos 153 a 156 –, ora por meio de participação na arrecadação tributária de outro ente – 157 a 159 –, estando inserida nesta última categoria a norma a estabelecer que pertence aos Estados e ao Distrito Federal “o produto da arrecadação do

ACO 3258 MC / DF

imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

Não é outro, em sede doutrinária, o entendimento de Fernando Facury Scaff, segundo o qual a participação específica e direta dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação alusiva a tributo de matriz federal “constitui um dos aspectos nucleares do federalismo fiscal, parcela do federalismo cooperativo do Estado brasileiro, pois envolve a distribuição da competência material tributária de natureza federativa” (*Comentários à Constituição do Brasil*. MENDES, Gilmar Ferreira Mendes e outros (Org.). 2 ed. São Paulo: Saraiva. p. 1.847).

Ante o cenário descrito, como harmonizar o contido no artigo 157, inciso I, da Lei Maior com o previsto no artigo 21, inciso XIV, a versar competir à União “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”? É dizer: considerada a circunstância, excepcionada pela própria Constituição Federal, de a remuneração percebida pelos integrantes das forças de segurança distritais ter origem nos valores transferidos, pela União, ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, cumpre perquirir qual há de ser o destino dos valores obtidos a partir da arrecadação do imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos.

A resposta não é imediata, autoevidente. Mesmo porque, atento aos limites semânticos impostos pela Lei das leis, o magistrado, encarnando a figura do Estado-juiz, desempenha certo grau de criatividade, tendo em vista a distinção, há muito estabelecida pela literatura, entre texto e norma. Dito de outra maneira, a interpretação judicial não se realiza de modo mecanicista, com passividade perante o sentido literal da redação constitucional. Como ensina Riccardo Guastini, pode-se falar na

ACO 3258 MC / DF

criatividade judicial na medida em que “a interpretação dos textos normativos (atividade típica dos juízes) não é uma operação cognitiva de normas (pré-existentes), mas produtiva de normas (novas)”: o significado de disposição normativa não seria pré-constituído à interpretação, mas “variável, dependente desta”, de forma que o direito nasce “da colaboração entre legislador e intérpretes” (Giurisdizione e Interpretazione. In: BESSONE, Mario. (Org.). *Diritto Giurisprudenziale*. Torino: Giappichelli, 1996, p. 32).

Firme nessa premissa, a adequada compreensão do alcance dos textos contidos no mencionado inciso XIV pressupõe o reconhecimento da especialíssima posição historicamente reservada ao Distrito Federal na arquitetura institucional do Estado brasileiro, sem o qual surgiria inviável perquirir a interpretação constitucionalmente mais apropriada das normas cujo sentido revela-se controverso, a teor do veiculado na peça primeira.

A figura jurídica do Distrito Federal não é instituto exclusivo do Direito brasileiro, avultando de importância em países organizados sob a fórmula federativa, entre os quais se destacam os Estados Unidos da América com o Distrito de Columbia, onde situada a capital, Washington. Cuida-se de ordem local que, embora distinta da União, caracteriza-se “por uma maior dependência frente a ela e, via de consequência, por um grau mais baixo de descentralização em relação aos Estados-membros” (PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. In: *Revista do TJDFT*, 2/17, p. 19).

Mesmo em período anterior à adoção do Estado federal, o Império brasileiro já contava com a figura jurídica do Município Neutro, na forma do Ato Adicional de 1834. Após a proclamação da República, sobreveio a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que, no artigo 2º, transmudou o antigo Município Neutro dos tempos imperiais em Distrito Federal, o

ACO 3258 MC / DF

qual seguiria ostentando a condição de “Capital da União”, tendo a Carta republicana expressamente previsto competir privativamente ao Congresso Nacional “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União” – artigo 34, inciso XXX.

A propósito, em clássica obra editada em 1902 – *Constituição Federal Brasileira: Comentários* –, João Barbalho Uchôa Cavalcanti, ministro deste Tribunal entre os anos de 1897 e 1906, assim escreveu a respeito dos citados preceitos:

É evidente necessidade que o Governo Federal tenha sua sede em território neutro, não pertencente a algum dos Estados [...] O Governo Federal precisa estar em sua casa. [...] Do fato de ser o distrito federal a sede do governo da União e de não pertencer a nenhum dos Estados, resulta a necessidade de uma organização especial e a competência dos poderes federais para regulá-la. Não se trata de simples município como qualquer outro, no qual os munícipes digam a última palavra sobre os negócios dele; tampouco se trata de um Estado com todo o aparelho político e administrativo que lhe é próprio; mas de uma parte do território nacional destinada à residência do governo da União, que não poderá desempenhar bem sua missão se, sob qualquer relação, estiver sujeito a dependências com os poderes locais.

O panorama não se alterou substancialmente nas Cartas promulgadas em 1934 e 1964, no âmbito das quais mantida, com maior ou menor grau de autonomia, a competência privativa da União para organizar a administração do Distrito Federal e os serviços nele concernentes à atuação do Poder Central.

Vale observar, na esteira da óptica do ministro Sepúlveda Pertence, em análise da Carta de 1967, que, desde o alvorecer da República, sempre

ACO 3258 MC / DF

reservou-se à gestão da União, considerado o Distrito Federal, “todo serviço civil e militar da segurança da segurança público local” (PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. In: *Revista do TJDFT*, 2/17, p. 19).

Com a inauguração de Brasília e a transferência da sede dos Poderes da União para o Planalto Central, no ano de 1960, transformou-se o território do antigo Distrito Federal no Estado da Guanabara, passando a organização administrativa do ente distrital a ser disciplinada na forma da Lei nº 3.751/1960, cujo projeto surgiu da pena de San Tiago Dantas. De acordo com o texto legal, “os Serviços de policiamento de caráter local do Distrito Federal constituirão o Serviço de Polícia Metropolitana, integrado no Departamento Federal de Segurança Pública, e subordinado ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores” – artigo 53, cabeça.

O cenário normativo veio a ser modificado com o advento da Lei nº 4.483/1964, mediante a qual se procedeu à cisão do Departamento Federal de Segurança Pública, “cujo nome foi conservado para a agência de polícia federal, enquanto as funções policiais locais, com a transferência do pessoal respectivo, passavam para a Secretaria de Segurança da Prefeitura do Distrito Federal. A mesma transferência se deu com relação à Polícia Militar, antes também integrada na estrutura do Ministério da Justiça” (PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro. In: *Revista do TJDFT*, 2/17, p. 19). Vale notar ter esse esforço descentralizador, marcado pela submissão das forças de segurança à Administração distrital, coincidido com a fase de mais absoluta subordinação política do Distrito Federal ao Poder Central.

Com a promulgação, em 5 de outubro, da Constituição de 1988, outra é a quadra vivida. Foi dada autonomia política e administrativa ao Distrito Federal, a teor do artigo 18, mas manteve-se o tratamento diferenciado sempre conferido ao ente na forma sedimentada pela

ACO 3258 MC / DF

tradição republicana brasileira. É nessa conjuntura que deve ser compreendido o preceito contido no artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, a versar a existência de Fundo próprio da União destinado à prestação de assistência financeira ao ente distrital na execução dos serviços públicos nele indicados. Conforme observado por Marcos Tadeu Napoleão de Souza,

[...] o Distrito Federal acabou se beneficiando de tratamento privilegiado do legislador federal já que arrecada ao mesmo tempo tributos de competência dos Estados e dos Municípios, é contemplado pelos repasses dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), além de receber os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, rara exceção na construção de nosso modelo de federalismo fiscal, especialmente no que concerne às transferências entre governos

(Fundo constitucional do DF: viabilidade de novos aportes de recursos. In: *Caderno Aslegis*, nº 44, set/dez 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, p. 171).

Conforme previsto na Lei federal nº 10.633/2002, o denominado Fundo Constitucional do Distrito Federal volta-se ao “financiamento do ente distrital relativamente à organização e manutenção das Forças de Segurança locais e à execução de outros serviços públicos essenciais, entre eles saúde e educação” – artigo 1º. Busca-se, num primeiro passo, assegurar a adequada estruturação de aparato de segurança pública compatível com a condição de Capital da República e, num segundo, preservar a autonomia do ente distrital sem sacrificá-lo sob o ângulo financeiro.

A partir da análise das normas de regência, surge razoável considerar a existência de duas relações jurídicas distintas, mas complementares, as quais, uma vez combinadas, operacionalizam a manutenção, pela União, das forças de segurança distritais, mediante a

ACO 3258 MC / DF

prestação da “assistência financeira” a que faz menção a Constituição Federal. De um lado, tem-se, na forma do artigo 4º da Lei nº 10.633/2002 – “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” –, a responsabilidade da União concernente à transferência dos recursos; de outro, a relação obrigacional titularizada pelo ente distrital e pelos servidores pertencentes às fileiras das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar. Ante o cenário descrito, mostra-se até mesmo irrelevante perquirir a fórmula procedimental por meio da qual a Administração procede ao pagamento dos valores alusivos à contraprestação aos serviços prestados pelos agentes públicos.

Eis porque, não obstante o incontroverso caráter federal da verba repassada, sob a forma de duodécimos, ao Fundo – razão pela qual, na forma do enunciado vinculante nº 39 da Súmula do Supremo, compete à União, em regime de exclusividade, “legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal” –, os servidores integrantes das Forças de Segurança do Distrito Federal subordinam-se à Administração distrital – e não federal –, conforme se extrai da redação dos artigos 42 e 144, § 6º, da Constituição Federal:

Artigo 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.

Artigo 144.

[...]

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

ACO 3258 MC / DF

Segundo observou o ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento da ação direta de nº 677, relator o ministro Néri da Silveira, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 21 de maio de 1993, “o conjunto normativo da Constituição já não permite inferir que, a exemplo do que continua realmente a suceder com o Poder Judiciário e o Ministério Público, o Distrito Federal não tenha polícia civil e militar, as quais teriam voltado à condição de serviços reservados à União, conforme a tradição republicana anterior a 1965”.

A ressaltar essa óptica, firme é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios no sentido de que, “embora seja de competência da União organizar e manter a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal (art. 21, XIV, CF), seu governador é parte legítima para figurar no pólo passivo da relação processual relativa a mandado de segurança em que se postula o pagamento de vantagens deferidas por lei aos seus integrantes” (mandado de segurança nº 2001.002.002821-7, relator desembargador Getúlio Pinheiro, julgado pelo Conselho Especial em Sessão realizada em 1º de julho de 2003, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 19 de setembro imediato).

Ante o teor do inciso I do artigo 157, inexistente, no preceito constitucional a versar a destinação do produto da arrecadação do imposto de renda dos servidores públicos vinculados aos Estados e o Distrito Federal, diferenciação considerada a fonte dos recursos voltados à remuneração dos agentes. Importa perquirir, tão somente, a existência de vínculo entre o ente federativo e o servidor. Trata-se de compreensão reforçada seja pela fórmula imperativa adotada pelo constituinte – “pertencem” –, seja em virtude da própria razão de ser do instituto da repartição de receitas tributárias: a criação de nova fonte de financiamento em benefício dos Estados e do Distrito Federal, consentânea com a lógica a presidir o modelo de federalismo solidário, no que voltado a concretizar, em termos práticos, a autonomia dos entes da

ACO 3258 MC / DF

Federação.

A propósito, vale trazer à balha trecho de parecer juntado ao processo, subscrito pelo Dr. Hamilton Dias de Souza, em resposta a consulta realizada, no ano de 2008, pelo então Chefe do Executivo distrital:

[...] Tratando-se de verba destinada a satisfazer obrigação dos Estados ou do Distrito Federal e havendo incidência do imposto de renda na fonte, a eles pertence o respectivo produto. Pouco importa a origem dos recursos, quem os entrega, ou quem retém o imposto na fonte. A forma pela qual se operacionaliza o pagamento não tem o condão de alterar a titularidade sobre o imposto de renda incidente na fonte. Prevalece a substância ao ato, determinada pela relação jurídica de direito material subjacente ao pagamento. Sustentar o contrário implicaria admitir que a repartição constitucional de receitas tributárias pudesse ser manipulada de acordo com procedimentos meramente formais que viessem a ser estabelecidos na legislação infraconstitucional para viabilizar os pagamentos.

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

ACO 3258 MC / DF

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, descabe 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, 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 constrictivo atinente ao “bloqueio dos valores discutidos na presente demanda”.

ACO 3258 MC / DF

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 ressarcimento 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 sistêmica e teleológica do texto constitucional, é solapar a viga-mestra de todo o edifício federal.

3. Convencido da urgência da apreciação do tema, aciono o artigo 21, incisos IV e V, do Regimento Interno e defiro a liminar para determinar 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 construtivo voltado ao bloqueio de quaisquer verbas concernentes aos valores discutidos neste processo.

4. Submeto este pronunciamento ao referendo do Plenário, declarando-me habilitado a relatar e votar.

ACO 3258 MC / DF

5. Sem prejuízo de eventual designação, pela Presidência, de data de julgamento, citem a ré e providenciem o parecer da Procuradoria-Geral da República.

6. Publiquem.

Brasília, 2 de maio de 2019.

Ministro MARCO AURÉLIO
Relator