RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.414.359 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. DIAS TOFFOLI**
RECTE.(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S)	: ASSOCIACAO DOS MILITARES FEDERAIS DOS EX-TERRITORIOS E DO ANTIGO DISTRITO FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S)	: VERA CARLA NELSON CRUZ SILVEIRA

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de agravo contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão da Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado:

> "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO: AUTORIZAÇÃO ASSEMBLEAR E RELAÇÃO PORMENORIZADA DOS ASSOCIADAS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES DOS EX-TERRITÓRIOS DE RONDÔNIA, AMAPÁ E RORAIMA. QUADRO EM EXTINÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 60/2009 E Nº 79/2014. PRETENSÃO AO AUXÍLIO-MORADIA PAGO AOS MILITARES DO DF. INTERPRETAÇÃO DOS ART. 2º, INCISO I, ALÍNEA F C/C ART. 3º, INCISO XIV E ART. 65, CAPUT DA LEI 10.486/2002.
>
> 1. A Associação/autora juntou, com a petição inicial, a cópia da assembleia geral extraordinária que aprovou o ajuizamento da ação (fls. 17/18) e a relação individualizando o nome dos associados representados (fls. 23/166), razão pela qual não há que se falar em defeito de representação ou ilegitimidade ativa, nem em limitação do nº de representados. Precedentes do STF.
>
> 2. A 1ª Seção do STJ e o TRF-1 tem entendimento pacífico

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

de que, em se tratando de ações de caráter coletivo propostas por Associações na Justiça Federal do Distrito Federal, o "âmbito de competência territorial do órgão prolator" previsto no art. 2º-A da Lei 9.494/97 é todo o território nacional. Afinal, esse dispositivo legal tem de ser harmonizado com o art. 109, § 2º da Constituição Federal, que prevê a competência do autor para ajuizar a lide no seu domicílio, na Capital Federal, no local do ato/fato ou no lugar da situação da coisa. Precedentes do STJ e do TRF1.

3. No mérito, cinge-se a controvérsia a duas pretensões recursais: a) uma consubstanciada na Apelação da União, a qual questiona o direito dos associados da autora, Policiais Militares e Bombeiros Militares dos ex-Territórios de Rondônia, Amapá e Roraima, à percepção do auxílio-moradia idêntico ao pago aos militares do Distrito Federal, com base no art. 2º, inciso I, alínea f c/c o art. 3º, inciso XIV e art. 65, caput, da Lei 10.486/2002; b) a outra, na Apelação da AMFETADF se insurge contra o valor dos honorários advocatícios fixados na sentença, arbitrados, na sua visão, em montante irrisório.

4. A Lei 10.486/2002 dispõe sobre a remuneração dos militares do Distrito Federal e dá outras providências. O art. 2º, inciso I, alínea f previu a verba indenizatória do auxílio-moradia, definindo-a no art. 3º, inciso XIV, como o "direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, conforme a Tabela III do Anexo IV, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal;". Esse dispositivo legal foi regulamentado pelo Decreto Distrital 35.181, de 18 de Fevereiro de 2014, que definiu os valores devidos, a título de auxílio-moradia, aos Policiais Militares e aos Bombeiros Militares do DF, fixando o termo inicial do seu recebimento em 01/09/2014. No Recurso Extraordinário 903.224/DF, Rel. Min. Edson Fachin, o STF reconheceu a validade e a eficácia jurídicas do Decreto Distrital 35.181/2014,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

julgando-o compatível com a Lei 10.486/2002, em decisão transitada em julgado em 18 de Fevereiro de 2014 (fls. 300).

5. O art. 65, *caput* da Lei 10.486/2002 estendeu as vantagens remuneratórias e indenizatórias concedidas aos militares da ativa do Distrito Federal, aí incluído o benefício do auxílio-moradia, para os militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima. Interpretando esse dispositivo legal, a 3ª Seção do STJ e as 2 Turmas da 1ª Seção do TRF-1 têm entendido que os servidores públicos federais integrantes do quadro em extinção dos policiais e bombeiros militares dos ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima têm direito às vantagens pecuniárias previstas na Lei Federal nº 10.486/2002. Precedentes do STJ e do TRF-1.

6. No caso dos autos, trata-se de causa de complexidade, com repercussão econômica para um grupo razoável de servidores públicos, mostrando-se irrisórios e incompatíveis com o trabalho desenvolvido pelos advogados, em afronta a razoabilidade/proporcionalidade, os honorários fixados em R$ 1.000,00 (mil reais). Revela-se adequada a fixação da verba honorária em 10% do valor da condenação, nos termos do §3º do art. 20 do CPC/73, então vigente. Precedentes do TRF-1.

7. Apelação da União desprovida. Apelação da AMFETADF provida para fixar os honorários em 10% do valor da condenação, nos termos do §3º do art. 20 do CPC/73, então vigente."

Opostos embargos de declaração, foram parcialmente acolhidos para "sanar omissão relativa à legitimidade ativa da impetrante, sem efeitos modificativos do julgado".

Opostos novos embargos declaratórios, foram rejeitados.

Sustenta a recorrente violação dos artigos 18; 21, inciso XIV; 37,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

inciso X; 61, § 1º, inciso II; e 109, § 2º da Constituição Federal, bem como contrariedade à Súmula Vinculante nº 39.

Alega que restou "caracterizada a incorreta aplicação do art. 109, § 2º, da Lei Maior, pois a decisão recorrida estendeu os efeitos da decisão para além da jurisdição do órgão julgador, indo de encontro à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 612.043/PR: 'a eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes de relação juntada à inicial do processo de conhecimento'".

Aduz que "o acórdão recorrido, ao autorizar que Decreto do Governador do Distrito Federal majore o valor do auxílio moradia de servidores integrantes do quadro funcional da União, gerando despesas para o ente federal, violou gravemente a Constituição Federal".

Pleiteia a reforma do acórdão recorrido "de modo a julgar improcedente o pedido, ou, não sendo esse o entendimento, para limitar a eficácia subjetiva da decisão aos associados com residência no Distrito Federal".

Opina o Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustrado Subprocurador-Geral da República Dr. **Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho**, pelo "desprovimento do agravo em recurso extraordinário". Referida manifestação porta a seguinte ementa:

> "Direito administrativo. Agravo. Decisão que não admitiu RE. Pleito da União que busca julgar improcedente o pedido feito pela Associação.
>
> 1. A pretensão apresentada no recurso extraordinário requer prévio exame da legislação infraconstitucional revelando que as alegadas violações ao texto da Constituição da República, se ocorridas, seriam meramente reflexas, hipótese

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

> em que não se admite o manejo do RE.
>
> 2. Pelo desprovimento do agravo em recurso extraordinário."

Decido.

Este Supremo Tribunal Federal já assentou, em diversas oportunidades, o entendimento de que a controvérsia discutida nos presentes autos está restrita ao âmbito da legislação infraconstitucional (Leis nºs 9.494/97 e 10.486/02 e Decreto Distrital nº 35.181/14). Assim, a afronta aos dispositivos constitucionais suscitados no recurso extraordinário seria, se ocorresse, indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o apelo extremo. Incidência da Súmula nº 280 desta Suprema Corte.

Corroborando esse entendimento, a seguinte fundamentação do parecer da douta Procuradoria-Geral da República, que adoto como razões de decidir, ao estilo do que é praxe na Corte, quando a qualidade das razões permitem sejam subministradas pelo relator (Cf. ACO 804/RR, Relator Ministro **Ayres Britto**, DJ 16/06/2006; AO 24/RS, Relator Ministro **Maurício Corrêa**, DJ 23/03/2000; RE 271771/SP, Relator Ministro **Néri da Silveira**, DJ 01/08/2000):

> "No julgamento da apelação n. 0028328-66.2014.4.01.3400 o TRF1 afastou preliminar de incompetência absoluta do Juízo de primeiro grau com base em entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que nos termos do art. 2º-A da Lei 9.494/97 '*a eficácia subjetiva da sentença coletiva em ação proposta no Distrito Federal por entidade associativa de âmbito nacional alcança todos os substituídos residentes no território nacional*' (fl. 26).
>
> O mérito do recurso foi julgado com base nas ECs n. 60/2009 e 79/2014 e na Lei n. 10.486/2002 que, em seu art. 651 , dispôs que as vantagens pecuniárias nela instituídas '*se*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

estendem aos militares da ativa, inativos e pensionistas dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e de Roraima' (fl. 29), o que permitiu reconhecer que a essas classes de servidores públicos haveria '*configuração jurídica sui generis: constituem um quadro em extinção da Administração Pública Federal, cedido aos respectivos estados, cujo regime remuneratório segue mesmo padrão adotado pelos Policiais Militares do Distrito Federal*' (fl. 30). Sobre a competência para o custeio das despesas dos militares dos ex-Territórios Federais do Amapá, Rondônia e Roraima o acórdão assim estabeleceu (fl. 30):

> Não há que se falar que os valores de verbas remuneratórias/indenizatórias, inerentes aos militares dos ex-Territórios Federais, devem ser fixados pelo mesmo ente com o qual esses servidores tem vínculo (União), e não pelo Governador do Distrito Federal. As Emendas Constitucionais citadas conceberam a cláusula de paridade jurídica com os ocupantes de cargos equivalentes no âmbito da Administração Pública Federal, paridade essa que o legislador entendeu por bem fazer com os Policiais e Bombeiros Militares do DF.
>
> Assim, não é constitucionalmente adequado o argumento levantado pela AGU. Pois o próprio legislador constituinte originário previu, no art. 21, inciso XIV da Constituição da República, a competência exclusiva da União para "organizar e manter a policia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiro militar do Distrito Federal", prestando assistência financeira a esse federativo, "por meio de fundo próprio". Dando aplicabilidade a esse preceito constitucional, a Lei Federal nº 10.633/2002 instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, cujo art. 2º previu o seguinte:
>
> 'Art. 2º. As folhas de pagamento da polícia civil, da

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

> policia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes'.
>
> Noutro lanço, o art. 3º, inciso
>
> Nesse fluxo, foi a União, por meio do art. 3º, XIV da Lei 10.486/2002, delegou ao Governador do DF a atribuição de fixar os valores do auxílio-moradia, os quais serão efetivamente custeados pelo mesmo ente federal, via o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF. Destarte, a equiparação legal da estrutura remuneratória dos Policiais e Bombeiros Militares dos ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima com os padrões remuneratórios dos Policiais e Bombeiros Militares do DF atende à lógica constitucional do sistema federativo brasileiro.'

Preliminarmente, acerca da alegação feita pela União no ARE de que a matéria objeto desse recurso extraordinário teria sido supervenientemente objeto de Tese de mérito no Tema 600 de Repercussão Geral, que teria '*[estendido] a aplicação da Súmula Vinculante nº 37 às verbas indenizatórias*' (fl. 125), **destaque-se que esse Pretório Excelso já afastou essa possibilidade no julgamento da reclamação n. 49.331/DF, que justificou a distribuição desse agravo em recurso extraordinário por dependência**. Naquela ocasião foi negado seguimento à reclamação com a seguinte fundamentação:

> (…)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

Compulsado os autos, depreende-se das decisões reclamadas que **a questão de fundo acerca da extensão das vantagens outorgadas aos militares do DF para os militares dos ex-Territórios foi fundamentada na interpretação e aplicação das Emendas Constitucionais nºs 60/2009 e 79/2014, tal como da Lei nº 10.486/2002, e não em razão da atuação do Poder Judiciário como legislador positivo**, o que revela a ausência de aderência estrita entre o ato reclamado e o paradigma de confronto apontado.

(…)

A EC nº 60/2009 foi editada a fim de 'altera[r] o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia'; e a EC nº 79/2014 '[alterou] o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas'.

A correção ou não da interpretação dada pelo TRF 1 às Emendas Constitucionais nºs 60/2009 e 79/2014 e à Lei nº 10.486/2002 na solução de controvérsia relacionada à situação jurídica dos militares dos ex Territórios é matéria que deve se desenvolver pelos meios processuais adequados, não se podendo admitir o uso da reclamação constitucional como sucedâneo de recurso, conforme reiterada jurisprudência da Corte:

(…)

Ante o exposto, nego seguimento à reclamação constitucional (RISTF, art. 21, § 1º). Prejudicada a análise do pedido liminar.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

Realmente, o acórdão do TRF1 destacou a existência de base normativa que justificou a concessão do auxílio-moradia à Associação, fundamento central do decisum, o que afasta a alegação de ter o Poder Judiciário aumentado verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia. **Por isso não se mostra aplicável o referido Tema de Repercussão Geral ao presente caso**.

Ademais, a pretensão apresentada no RE exige prévio exame da legislação infraconstitucional, notadamente Leis 9.494/1997 e 10.486/02 além do Decreto Distrital nº 35.181/2014, o que revela que as alegadas violações ao texto constitucional, se ocorridas, seriam meramente reflexas, **hipótese em que não se admite a interposição do extraordinário consoante jurisprudência pacífica nessa Corte**. Nesse sentido:

> 1. **A controvérsia relativa à paridade remuneratória entre os militares do antigo e do atual Distrito Federal, fundada na interpretação da Lei 10.486/02 e do Decreto 28.371/07, é de <u>natureza infraconstitucional</u>**. 2. É cabível a atribuição dos efeitos da declaração de ausência de repercussão geral quando não há matéria constitucional a ser apreciada ou quando eventual ofensa à Carta Magna ocorra de forma indireta ou reflexa (RE 584.608 RG, Min. ELLEN GRACIE, DJe de 13/03/2009). 3. Ausência de repercussão geral da questão suscitada, nos termos do art. 543-A do CPC.
>
> (STF, ARE 870776 RG, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 17-04-2015 PUBLIC 20-04-2015)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446

Pelo exposto, **o Ministério Público Federal opina pelo <u>desprovimento do agravo em recurso extraordinário</u>**."

Nesse sentido, anotem-se as seguintes decisões monocráticas que tratam especificamente do tema em questão: ARE nº 1.321.452/RJ, Relator o Ministro **Roberto Barroso**, DJe de 02/06/2021; RE nº 1.213.872/AP, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJe de 29/05/2020; RE nº 1.213.888/AP, Relator o Ministro **Alexandre de Moraes**, DJe de 06/11/2019; RE nº 1.074.381/AP, Relator o Ministro **Ricardo Lewandowski**, DJe de 26/09/17; e RE nº 1.074.369/AP, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 02/10/17.

Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.

Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observado os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.

Publique-se.

Brasília, 27 de fevereiro de 2023.

Ministro **DIAS TOFFOLI**
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código A39C-B61F-80CB-2131 e senha 9A4C-083C-F962-1446