

28/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO  
BRASIL - AGM BRASIL  
**ADV.(A/S)** : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO  
PAULO

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas

**ADPF 995 / DF**

como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).

4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, por maioria, conheceram da arguição, convocaram o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF e, no mérito, julgaram procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), que não conheciam da arguição, e os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos, divergiam do Relator para, no mérito, julgar procedentes, em parte, os pedidos, nos termos de seus votos. Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023.

Brasília, 28 de agosto de 2023.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**ADPF 995 / DF**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

01/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO  
BRASIL - AGM BRASIL  
**ADV.(A/S)** : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO  
PAULO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pela Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM), por meio da qual se pretende seja declarado que as Guardas Municipais, quando instituídas, são órgãos integrantes da segurança pública, de modo a ser dada correta interpretação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Eis o teor do referido dispositivo constitucional:

“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:

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Quanto ao cabimento desta via excepcional, a proponente

**ADPF 995 / DF**

argumenta, em síntese, que, diante dos dispositivos legais e das últimas decisões proferidas por este Egrégio Tribunal, tem-se a nítida compreensão que as Guardas Municipais são integrantes da Segurança Pública. Não obstante, sustenta permanecer divergência de entendimentos judiciais que afetam estruturalmente a segurança jurídica.

Nessa conjuntura, aduz que não existe outra forma de assegurar um provimento equânime nessa questão que não seja na esteira da própria ADPF, em especial porque esta é sua finalidade precípua.

No mérito, pondera que o § 8º do art. 144 da Constituição Federal faculta aos Municípios a criação de Guarda Municipal, sendo que atualmente 1.081 Municípios optaram por sua criação. Ademais, afirma que a Lei 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), prevê a composição do sistema, o qual é constituído pelos órgãos descritos no art. 144 da CF como também pelos guardas municipais (Art. 9º *caput* e § 2º, VII, da Lei 13.675/2018). Acrescenta, ainda, que a Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) regulamentou o dispositivo Constitucional já supramencionado, reconhecendo o poder de polícia estatal administrativo das Guardas Municipais.

Diante desse quadro normativo, defende ser inconteste que as Guardas Municipais se inserem no sistema de segurança pública. Não obstante, há diversos posicionamentos judiciais de instâncias ordinárias que comprometem o exercício das atribuições do órgão e que podem comprometer a segurança jurídica. Ilustrativamente, pondera que *“o não reconhecimento dos Guardas Municipais como agentes da Segurança Pública pode suscitar o requerimento, por parte de vários advogados do Brasil, de nulidade da prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais”*.

Com base nessa argumentação, a requerente formula os seguintes pedidos (p. 44 da petição inicial): *“c) Seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas; d) Na esteira da procedência do item acima, seja reconhecido que as Guardas Municipais, quando devidamente criadas e instituídas, são integrantes às Forças de Segurança; e) Seja dada e conferida integral isonomia às Guardas*

**ADPF 995 / DF**

*Municipais com os demais órgãos de segurança”.*

Diante da relevância da matéria constitucional suscitada e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, determinei, para a instrução do feito, a adoção do rito dos arts. 5º, § 2º, e 6º, *caput*, da Lei 9.882/1999.

Em sede de informações (eDOC 21), o Presidente da República postula a extinção do processo sem resolução de mérito, em razão de não gozar a entidade requerente da necessária legitimidade ativa *ad causam*, bem como em virtude de não se mostrar a via adequada. No mérito, conclui que os pedidos não comportam procedência, tendo em vista que a Constituição Federal prevê as guardas municipais no § 8º do art. 144, não as incluindo no rol taxativo dos órgãos de segurança pública.

O Senado Federal apresentou informações técnicas em que notifica a existência de proposições legislativas em tramitação sobre a matéria (eDOC 24).

A Advocacia-Geral da União pronunciou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado, por meio manifestação assim ementada:

“Segurança Pública. Enquadramento das guardas municipais dentre os órgãos de segurança pública. Alegada controvérsia judicial relevante. Preliminares. Ilegitimidade ativa da arguente. Não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que objetiva, em verdade, impugnar decisão judicial alcançada pelo trânsito em julgado. Ausência de demonstração de controvérsia judicial relevante. Impossibilidade jurídica do controle judicial de constitucionalidade de caráter preventivo Mérito. O rol previsto pelos incisos I a VI do artigo 144 da Constituição Federal é exaustivo, o que inviabiliza a conclusão de que as guardas municipais integram os órgãos de segurança pública. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pela autora”.

**ADPF 995 / DF**

A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pelo não conhecimento da demanda, por meio de parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. CARÁTER NACIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. 1. Não tem legitimidade para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade entidade de classe que não comprove representatividade nacional, consubstanciada na demonstração da presença de associados em ao menos nove estados da Federação. 2. Incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando não demonstrada a existência de controvérsia constitucional relevante.

Precedente. — Parecer pelo não conhecimento da arguição” (eDOC 30).

O feito foi, então, concluso ao Gabinete.

É o relatório.

01/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995  
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):**

**I. Admissibilidade da Arguição  
de Descumprimento de Preceito Fundamental**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) deve ostentar, como outras das condições de procedibilidade, considerado o disposto no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, o atendimento ao critério da subsidiariedade, sendo esse a confirmação de que inexistente outro meio eficaz apto a superar o defeito jurídico sob questão.

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014).

Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É necessário, pois, que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui

**ADPF 995 / DF**

as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, (ADPF 3-QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

No caso dos autos, a Associação Nacional dos Guardas Municipais alega existirem diversas decisões judiciais que não reconhecem as Guardas Municipais como agentes de segurança pública, o que afetaria o exercício das atribuições do órgão e comprometeria a segurança jurídica. Pondera que *“o não reconhecimento dos Guardas Municipais como agentes da Segurança Pública pode suscitar o requerimento, por parte de vários advogados do Brasil, de nulidade da prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais”* (eDOC 1, página 30).

Diante dessa argumentação, é possível depreender que a ação ora examinada se volta contra um conjunto de decisões judiciais que não reconhecem as guardas municipais como agentes de segurança pública, em razão de não estar expressamente inserida nos incisos do art. 144 da Constituição.

Nessa conjuntura, a autora formula o pedido para que *“seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas”*.

Registro que a jurisprudência desta Corte reconhece o cabimento da arguição de preceito fundamental para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. Transcrevo precedentes nesse sentido:

“EMENTA: Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa

**ADPF 995 / DF**

pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios”.

(ADPF 789, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 03-09-2021 PUBLIC 08-09-2021)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM O PAGAMENTO DE PARCELA REMUNERATÓRIA JÁ ABSORVIDA POR LEGISLAÇÃO POSTERIOR COM FUNDAMENTO EM TÍTULO JUDICIAL DE EFICÁCIA EXAURIDA. URP 26,06%. SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE

**ADPF 995 / DF**

MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. Cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. Precedentes. 2. A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). 3. A pretensão a preservar a forma de cálculo de vantagem remuneratória em face de alteração legislativa que reestrutura a composição dos vencimentos da carreira, com fundamento em título judicial transitado em julgado, contraria a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que afirma que o exaurimento da eficácia desses títulos não atrai a proteção do art. 5º, XXXVI, da CF. 4. Presença do requisitos para concessão, pelo Plenário, de medida cautelar, sem prejuízo ao processamento da arguição pelo Relator. 5. Agravo Regimental provido e medida cautelar deferida”.

(ADPF 762 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 13-04-2021 PUBLIC 14-04-2021)

Observo, também, que, desde o julgamento da ADC 1, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação quanto à exigência, para a caracterização de controvérsia judicial revelante, de um *“antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos”* (ADC-AgR 23, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/16; ADC-MC 8, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/03; e ADC 31, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/22).

Feitas essas considerações iniciais, verifico que a presente demanda reúne condições de prosseguibilidade.

**ADPF 995 / DF**

Com efeito, além das decisões indicadas pela autora na exordial, breve consulta ao sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça é suficiente para encontrar farta jurisprudência daquela Corte segundo a qual a exclusão das Guardas Municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte, de modo que a Constituição não atribui à Guarda Municipal atividades ostensivas ou investigativas típicas de polícia. Nesse sentido, registro, ilustrativamente, o julgamento do Recurso Especial 1.977.119/SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe de 23/8/2022, que restou assim ementado:

“RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO.

**1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras polícias municipais, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte, apesar das investidas em contrário, por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.**

2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais, apesar da sua relevância,

**ADPF 995 / DF**

não estão sujeitas a nenhum controle correccional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de ser ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal.

3. Não é preciso ser dotado de grande criatividade para imaginar, em um país com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais, o potencial caótico de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao comando do prefeito local e insubmissa a qualquer controle externo. Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros.

4. A exemplificar o patente desvirtuamento das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para Polícia Municipal. Ademais, inúmeros municípios pelo país afora, alguns até mesmo de porte bastante diminuto, estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas.

5. A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele; isto é, não é a todo indivíduo que cabe definir se, naquela oportunidade, a suspeita era fundada ou não e, por consequência, proceder a uma abordagem seguida de revista. Em outras palavras, mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita

**ADPF 995 / DF**

da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem do suspeito.

6. Ao dispor no art. 301 do CPP que "qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito", o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Diferente, porém, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada após realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes.

7. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns. Trata-se de agentes públicos com atribuição *sui generis* de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, *caput*, da Constituição, estão inseridos § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato. Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de qualquer do povo; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações.

8. É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos de saúde municipais, de modo a garantir que não tenham sua estrutura física danificada ou subtraída por vândalos ou furtadores e, assim, permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações. Nessa esteira, podem

**ADPF 995 / DF**

realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias, tal como ocorre, na maioria das vezes, com o tráfico de drogas.

9. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais.

Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais, e por isso interpretadas restritivamente, nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, quando se tratar de instrumento imprescindível para a tutela dos bens, serviços e instalações municipais. Vale dizer, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária.

10. Na hipótese dos autos, os guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o recorrente sentado na calçada, o qual, ao avistar a viatura, levantou-se e colocou uma sacola plástica na cintura. Por desconfiar de tal conduta, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram no referido recipiente certa quantidade de drogas que ensejou a prisão em flagrante delito.

11. Ainda que eventualmente se considerasse provável que a sacola ocultada pelo réu contivesse objetos ilícitos, não

**ADPF 995 / DF**

estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado.

Caberia aos agentes municipais, apenas, naquele contexto totalmente alheio às suas atribuições, acionar os órgãos policiais para que realizassem a abordagem e revista do suspeito, o que, por não haver sido feito, macula a validade da diligência por violação do art. 244 do CPP e, por conseguinte, das provas colhidas em decorrência dela, nos termos do art. 157 do CPP, também contrariado na hipótese.

12 . Recurso especial provido”.

(REsp n. 1.977.119/SP, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 23/8/2022.)

Observo, portanto, que o Superior Tribunal de Justiça, em determinados contextos, como o patrulhamento urbano ou a realização de busca pessoal em caso de flagrante delito, tem limitado a atuação das guardas municipais, ao fundamento de que não se trata de órgão de segurança pública previsto nos incisos do art. 144 da Constituição.

Nesse mesmo sentido, cito os seguintes precedentes:

“AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. OFENSA À DIALETICIDADE RECURSAL. NULIDADE. PRISÃO REALIZADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. ABSOLVIÇÃO OU READEQUAÇÃO TÍPICA DO DELITO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. REGIME INICIAL. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS DESFAVORÁVEIS. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O agravo regimental que não enfrenta os fundamentos da decisão agravada é inviável, por ofensa ao princípio da dialeticidade.

2. Esta Corte Superior de Justiça entende não existir qualquer óbice à realização de prisão em situação de

**ADPF 995 / DF**

**flagrância por qualquer do povo, inclusive por guardas municipais, ainda que a segurança pública não esteja prevista no rol de atribuições da categoria, nos termos do art. 144, §8º, da Constituição Federal.**

3. Os pedidos de absolvição ou readequação típica do delito imputado não podem ser apreciados por meio do writ, que não se presta ao exame verticalizado e minucioso do arcabouço fático-probatório.

4. Embora a pena imposta autorize, em princípio, a fixação de regime inicial intermediário, as instâncias antecedentes apontaram a presença de circunstâncias judiciais negativas, o que justifica a imposição do regime inicial fechado, conforme entendimento jurisprudencial consolidado no Superior Tribunal de Justiça, nos termos do enunciado n. 440 de sua Súmula, bem como dos enunciados n. 718 e 719 da Suprema Corte.

5. Agravo regimental não provido”.

(AgRg no HC n. 749.016/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022.)

“HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO EM FLAGRANTE. BUSCA PESSOAL. GUARDA MUNICIPAL. ILICITUDE DAS PROVAS. AUSÊNCIA DE FUNDADAS RAZÕES. JUSTA CAUSA NÃO VERIFICADA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO.

1. Nos termos do art. 240, § 2º, do CPP, para a realização de busca pessoal é necessária a presença de fundada suspeita no sentido de que a pessoa abordada esteja na posse de drogas, objetos ou papéis que constituam corpo de delito.

2. Verifica-se dos autos que os "guardas municipais realizavam ronda quando se depararam com o acusado, que correu assim que os viu, fato que levantou suspeita e motivou a abordagem". Foi então realizada a abordagem do acusado em local público, e, na busca pessoal, foi localizada em seu poder "uma sacola que continha 60 porções de maconha e 58 de cocaína".

**ADPF 995 / DF**

3. Conforme a jurisprudência desta Corte Superior, quanto à realização de busca pessoal, o próprio § 2º do art. 240 do CPP consagra que é necessária a presença de fundada suspeita para que esteja autorizada a medida invasiva, estando ausente de razoabilidade considerar que o fato de ter o agente, ao avistar os guardas em via pública, aparentado nervosismo ou corrido, enquadre-se na excepcionalidade da revista pessoal ocorrida em seguida.

**4. Sem a indicação de dado concreto sobre a existência de justa causa para autorizar a medida, e mesmo pela falta de atribuições dos guardas municipais para a busca, deve ser reconhecida a ilegalidade por ilicitude da prova, devendo ser o paciente absolvido da imputação constante na denúncia.**

5. Concessão do habeas corpus. Absolvição do paciente da imputação constante na denúncia. Expedição de alvará de soltura, se por outro motivo não estiver preso”.

(HC n. 704.964/SP, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 15/8/2022.)

Além de identificar a existência de controvérsia judicial relevantes, verifico que a autora é entidade de classe de âmbito nacional, defendendo, na presente ADPF, o interesse de toda a categoria de Guardas Municipais.

Assim, reputo atendidos os requisitos de admissibilidade da presente ação.

Observo, ainda, que o feito já se encontra devidamente instruído, motivo pelo qual, com base no princípio da eficiência processual, é possível ao Tribunal Pleno convolar o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF (ADPF 378, Rel. Min. Edson Fachin, red. P/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 8/3/2016).

**II. Função das Guardas Municipais  
no Sistema Único de Segurança Pública**

**ADPF 995 / DF**

O grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção, e, conseqüentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação.

O poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nosso texto constitucional consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, em virtude de estar em jogo a vida, a

**ADPF 995 / DF**

dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna.

A *eficiência* na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.

A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade violenta e organizada, à impunidade e à corrupção, e, conseqüentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação.

**ADPF 995 / DF**

É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

É necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país.

Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, de que fui designado redator para o Acórdão, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII), referindo-se expressamente ao dever dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo).

Atualmente, portanto, não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país.

Ressalte-se que, mesmo antes da edição do Sistema Único de Segurança Pública, as Guardas Municipais já vinham assumindo papel cada vez mais relevante nessa imprescindível missão, de forma a colaborar com outras importantes instituições que partilham do mesmo objetivo, notadamente as Polícias Civis e Militares.

O percentual de municípios com Guarda Municipal no Brasil, que

**ADPF 995 / DF**

era de 14,1%, em 2006, passou para 17,8%, em 2012, e 19,4%, em 2014. No Estado de São Paulo, em 2012, a instituição estava presente em 208 municípios (de um total de 645); em 2014, esse número cresceu ligeiramente, alcançando 211 (ou 32,7%) dos municípios paulistas. Em números absolutos, havia Guardas Municipais em 1.081 dos 5.570 municípios brasileiros, a revelar crescente e significativa participação nas atividades de segurança pública, o que pode ser verificado e confirmado por vários critérios e indicadores.

Segundo dados disponíveis na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 286 municípios tiveram, em 2016, ocorrências policiais apresentadas por Guardas Municipais nas Delegacias de Polícia; no ano seguinte, 2017, isto ocorreu em 268 municípios.

Na média desses dois anos, 8% de todas as ocorrências policiais desse Estado foram apresentadas pelas Guardas Municipais, apesar de estarem presentes em apenas um terço, aproximadamente, dos 645 municípios dessa unidade da Federação.

Em 2017, ainda no Estado de São Paulo, 37 municípios tiveram mais de 30% de suas ocorrências apresentadas por Guardas Municipais.

Essa efetiva atuação das Guardas Municipais no combate à criminalidade resultou em um elevado número de mortes em serviço, conforme já salientei ao votar no MI-AgR 6898.

De fato, consoante dados empíricos coletados pela ORDEM DOS POLICIAIS DO BRASIL, os guardas civis foram a terceira carreira com maior número de mortes nos dez primeiros meses de 2016, em um total de 26 casos, abaixo somente dos 251 casos da Polícia Militar e dos 52 da Polícia Civil, e acima dos agentes do sistema penitenciário, que contabilizaram 16 óbitos.

Foi diante dessa realidade que já me pronunciei no sentido de que a periculosidade das atividades de Segurança Pública sempre é inerente à função, inclusive no que diz respeito às Guardas Municipais.

Todas essas considerações conduzem à conclusão segundo a qual as Guardas Municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública.

**ADPF 995 / DF**

### **III. Quadro Normativo e Jurisprudencial das Guardas Municipais**

A temática da Segurança Pública é tratada no, plano constitucional, no art. 144, que assim dispõe, no que interessa:

“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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

(...)

**§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.**

O ponto nevrálgico da controvérsia relativa ao reconhecimento das guardas municipais como agentes de segurança pública decorre de uma questão topográfica, uma vez que o órgão não é previsto nos incisos do art. 144, mas apenas no §8º.

Nessa conjuntura, surge a celeuma de definir se o rol dos incisos do art. 144 é exaustivo, de modo que os agentes de segurança público são restritos aos órgãos nele expressamente previstos, ou seja: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, e polícias penais federal, estaduais e distrital.

Ocorre que o deslocamento topográfico da disciplina das guardas municipais no texto constitucional não implica a desconfiguração do órgão como agente de segurança pública, ao argumento de que não estaria inclusa em pretense rol taxativo dos órgãos de segurança.

**ADPF 995 / DF**

É que, materialmente, conforme previsão do §8º do art. 144 da Constituição, as guardas municipais exercem atividade típica de segurança pública, consubstanciada na proteção de bens, serviços e instalações dos municípios.

Observo, ainda, que o art. 144, §7º, estabelece que *“a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”*.

Em atenção a essa norma, foi editada a Lei 13.675/2018, a qual disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Ao tratar da composição do SUSP, o art. 9º da referida lei estatui que: *“É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica”*.

Assim, a legislação federal disciplinadora do Sistema Único de Segurança Pública prevê expressamente as guardas municipais como órgãos de segurança pública.

Ademais, a Lei 13.022/2014, a qual dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, prevê diversas atribuições ao órgão que são inerentes a agentes de segurança pública:

*“Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.*

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza

**ADPF 995 / DF**

os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

(...)

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento”.

Perceba-se, portanto, que as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal.

Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública.

Feitas essas considerações, entendo que o quadro normativo brasileiro me parece claro quanto ao reconhecimento das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública.

No âmbito da jurisprudência desta Suprema Corte, há diversos

**ADPF 995 / DF**

precedentes que corroboram essa tese.

Ao julgar o Tema 472 da Repercussão Geral, esta Corte fixou tese segundo a qual *“É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”*.

Esse entendimento foi sedimentado no julgamento do Recurso Extraordinário 658.570, cuja ementa restou assim redigida, no que interessa:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

(...)

2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: *é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”*.

(RE 658570, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em

**ADPF 995 / DF**

06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015)

Registro, também, precedente paradigmático de minha relatoria a propósito do porte de arma por Guardas Municipais.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.538, o Tribunal Pleno desta Corte declarou a inconstitucionalidade do critério utilizado pela Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) – número de habitantes nos Estados ou Municípios –, para permitir o porte de arma de fogo por integrantes das Guardas Municipais:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICIPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. Se cabe restringir o

**ADPF 995 / DF**

porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. 5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018). 6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência”.

(ADI 5538, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 17-05-2021 PUBLIC 18-05-2021)

Não se deve negligenciar, também, o julgamento do Tema 544 da Repercussão Geral, em que esta Suprema Corte firmou orientação segundo a qual as Guardas Municipais executam atividade de segurança

**ADPF 995 / DF**

pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF).

Justamente por isso, submetem-se, em relação ao direito de greve, às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. Edson Fachin, redator para acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 7/2/2018). Eis a ementa desse julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008). 2. **As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).** 3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista. 4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”.

(RE 846854, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em

**ADPF 995 / DF**

01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018)

Finalmente, registro o julgamento da ADI 6.621, Rel. Min. Edson Fachin, em que este Tribunal Pleno decidiu que a tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.

Nessa conjuntura, entendeu a Corte que não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Associação Nacional dos

**ADPF 995 / DF**

Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil. 2. Apesar da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. 3. A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil. 4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. 5. Ação direta julgada improcedente”.

(ADI 6621, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

O quadro normativo constitucional e legal, bem como o posicionamento jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

**IV. Dispositivo**

Ante o exposto, CONHEÇO da ação e, em razão de o processo já se encontrar inteiramente instruído, convolo o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF.

**ADPF 995 / DF**

No mérito, JULGO PROCEDENTE a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM  
BRASIL

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME (20654/DF) E  
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli e Roberto Barroso, que conheciam da arguição e convolvavam o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF, e, no mérito, julgavam procedente a arguição, para, nos termos do artigo 144, §8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública; e do voto do Ministro Edson Fachin, que não conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 17.2.2023 a 28.2.2023.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

26/06/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO-VISTA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 4º DA LEI Nº 13.022, DE 2014, E ART. 9º DA LEI Nº 13.675, DE 2018: PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA, AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE E INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO. ENQUADRAMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO ROL DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA. INCLUSÃO QUE NÃO ENSEJA INTEGRAL ISONOMIA ENTRE AS GUARDAS MUNICIPAIS E OS DEMAIS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. SE SUPERADAS AS QUESTÕES PRELIMINARES, PROCEDÊNCIA, EM PARTE.

1. Na esteira da jurisprudência sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal, dentre os requisitos exigidos para reconhecimento da legitimidade *ad causam* das entidades de classe figura a comprovação de que possui *abrangência nacional*. Em regra, tal requisito

**ADPF 995 / DF**

resta atendido pela atuação em ao menos nove Estados da federação, conforme firme linha decisória deste Supremo Tribunal Federal. É possível a adequação do requisito espacial para fazer frente, de modo proporcional, à realidade concreta do universo efetivamente afetado. Porém, a autora não se desincumbiu, de modo suficiente, do ônus de demonstrar a sua abrangência. Aplicável entendimento segundo o qual “*o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos*” (ADI nº 108-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13/04/1992, p. 05/06/1992).

2. A arguente não logrou demonstrar a existência de *controvérsia judicial relevante* (Lei nº 9.882, de 1999, art. 1º, parágrafo único, inc. I), a partir do cotejo entre decisões judiciais conflitantes *oriundas de órgãos judiciários distintos*, o que constitui pressuposto processual específico da ADPF (ADPF nº 249-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13/08/2014, p. 1º/09/2014), cuja inobservância leva à ausência de subsidiariedade (Lei nº 9.882, de 1999, art. 4º, § 1º).

3. Intenção de uso da ADPF como ação rescisória, para desconstituir a decisão transitada em julgado na ADPF nº 650/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. 07/12/2020, p. 10/12/2020,

**ADPF 995 / DF**

igualmente ajuizada por entidade potencialmente representativa das guardas municipais, sobre a mesmíssima temática, com idênticas alegações e pedidos, e na qual já se reconhecera a ausência de *controvérsia judicial relevante* acerca do tema.

4. Trânsito em julgado dos processos judiciais em cujo bojo foram prolatadas as decisões que se consubstanciam no “*ato do poder público*” questionado. Oponibilidade da coisa julgada material à arguição de descumprimento de preceito fundamental. Impossibilidade de utilização da ADPF para fins rescisórios. Inobservância do *requisito da subsidiariedade* (Lei nº 9.882, de 1999, art. 4º, § 1º) também por esse fundamento.

5. Exame do mérito. Existência de jurisprudência íntegra, estável e coerente no sentido de reconhecer às guardas municipais, quando devidamente instituídas a partir do exercício da opção legislativa reservada aos entes municipais, a condição de órgão de segurança pública (RE nº 846.854/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 1º/08/2017, p. 07/02/2018; ADI nº 5.538/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 1º/03/2021, p. 18/05/2021; ADI nº 6.621/TO, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 08/06/2021, p. 24/06/2021).

6. Condição esta que não enseja a identidade absoluta de tratamento em

**ADPF 995 / DF**

relação às demais carreiras expressamente elencadas nos incisos I a VI do art. 144 da Lei Maior, as quais também possuem distinções jurídicas entre si.

7. Rememora-se o pacífico entendimento desta Suprema Corte, cristalizado no âmbito do ARE nº 1.215.727-RG/SP, Ministro Presidente, Tribunal Pleno, j. 29/08/2019, p. 26/09/2019, causa-piloto do Tema nº 1.057 da Repercussão Geral, no âmbito do qual fixada a seguinte tese: *“Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.”*

8. Arguição não conhecida. Se superado o não conhecimento, pedido julgado procedente, em parte, para, conferindo interpretação conforme a Constituição ao art. 4º da Lei nº nº 13.022, de 2014, e art. 9º da Lei nº 13.675, de 2018, reconhecer que *“as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes do Sistema de Segurança Pública, devendo-se observar as peculiaridades e distinções de tratamento que lhes são inerentes quando cotejadas com os demais órgãos integrantes do mesmo sistema”*.

9. Improcedência do pedido pontual para que *“[s]eja dada e conferida integral isonomia às Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança”* (alínea “e” do rol de pedidos deduzidos na peça inicial; e-doc. 1, p. 37-38).

**ADPF 995 / DF**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Excelentíssima Senhora Presidente, eminentes Pares, conforme se verifica do escoreito relatório apresentado pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, estamos a apreciar arguição de descumprimento de preceito fundamental formulada pela Associação das Guardas Municipais do Brasil – AGM Brasil objetivando seja conferida, com base no art. 144, § 8º, da Constituição da República, interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei nº 13.022, de 2014, e ao art. 9º da Lei nº 13.675, de 2018, para que as guardas municipais sejam consideradas integrantes do sistema de segurança pública.

2. De acordo com as alegações autorais, o preceito fundamental da segurança jurídica estaria sendo violado na medida em que há decisões contraditórias a respeito da natureza jurídica das guardas municipais. Defende, ademais, a adoção do único sentido constitucionalmente viável, qual seja, o de que as guardas instituídas pelos Municípios são órgãos integrantes das forças de segurança. Segundo argumentam, nada obstante a ausência de sua previsão expressa no rol do *caput* do art. 144 da Constituição da República, o referido órgão está elencado no § 8º da aludida norma.

3. Adotado o rito dos arts. 5º, § 2º, e 6º, *caput*, da Lei nº 9.882, de 1999, colheram-se informações da Presidência da República e do Senado Federal, bem como manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

4. A Advocacia-Geral da União se manifestou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela sua improcedência. Apresentou parecer assim ementado (e-doc. 27):

*“Segurança Pública. Enquadramento das guardas municipais dentre os órgãos de segurança pública. Alegada controvérsia judicial*

**ADPF 995 / DF**

*relevante. Preliminares. Ilegitimidade ativa da arguente. Não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que objetiva, em verdade, impugnar decisão judicial alcançada pelo trânsito em julgado. Ausência de demonstração de controvérsia judicial relevante. Impossibilidade jurídica do controle judicial de constitucionalidade de caráter preventivo Mérito. O rol previsto pelos incisos I a VI do artigo 144 da Constituição Federal é exaustivo, o que inviabiliza a conclusão de que as guardas municipais integram os órgãos de segurança pública. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pela autora.”*

5. Em posicionamento semelhante, a Procuradoria-Geral da República se pronunciou pelo não conhecimento da arguição. O opinativo foi assim sintetizado (e-doc. nº 30):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. CARÁTER NACIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. 1. Não tem legitimidade para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade entidade de classe que não comprove representatividade nacional, consubstanciada na demonstração da presença de associados em ao menos nove estados da Federação. 2. Incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando não demonstrada a existência de controvérsia constitucional relevante. Precedente. — Parecer pelo não conhecimento da arguição.”

6. Com a devida instrução do feito, o eminente Relator liberou os autos para julgamento, os quais foram incluídos na pauta da Sessão Plenária Virtual realizada entre 17/02/2023 e 28/02/2023.

**ADPF 995 / DF**

7. Naquela oportunidade, Sua Excelência se manifestou pela procedência do pedido para dar interpretação conforme “aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”. Eis a ementa sugerida pelo e. Relator:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).

4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública,

**ADPF 995 / DF**

integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO** aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAL** todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”.

8. Após os votos dos eminentes Ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso, que acompanham integralmente o entendimento do ilustre Relator, e do eminente Ministro Edson Fachin, que inaugurou divergência quanto ao cabimento da arguição, pedi vista regimental para melhor análise.

Contextualizada a controvérsia, passo a me manifestar.

**I - EXAME DAS QUESTÕES PRELIMINARES**

9. Tanto a Advocacia-Geral da União quanto a Procuradoria-Geral da República suscitaram como questões preliminares: **(i) a ilegitimidade *ad causam* da entidade autora**, por não ter demonstrado nos autos o atendimento do requisito espacial exigido para reconhecimento de sua representatividade adequada à propositura das ações de controle abstrato, consubstanciado na sua abrangência nacional, na forma exigida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; **(ii) a ausência de subsidiariedade** (Lei nº 9.882, de 1999, art. 4º, § 1º), **por não ter demonstrado a existência de controvérsia judicial relevante**, conforme dispõe o art. 1º, parágrafo único, inc. I, da Lei nº 9.882, de 1999, nos moldes em que consolidada a jurisprudência desta Suprema Corte.

10. Passo à análise de cada uma das questões suscitadas.

**ADPF 995 / DF**

**I.1. Da alegação de ilegitimidade ativa *ad casum***

11. No que tange à legitimidade ativa para propositura das ações de controle abstrato por confederação sindical e entidades de classe de âmbito nacional (CRFB, art. 103, inc. IX), perante este Supremo Tribunal Federal, fixou-se entendimento jurisprudencial que exige o preenchimento simultâneo dos seguintes requisitos: “(i) *caracterização como entidade classista; (ii) pertinência temática do objeto estatutário face à norma impugnada; (iii) caráter nacional, figurado, como regra, na existência de representação em, ao menos, 9 (nove) estados da federação; (iv) representatividade de toda a classe capaz de ser atingida pela norma; e (v) homogeneidade dos representados*” (ADI nº 3.617-AgR/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 25/05/2011, p. 1º/07/2011; grifos acrescidos).

12. Especificamente em relação à abrangência nacional, ao apreciar Questão de Ordem suscitada no bojo da ADI nº 108/DF, Rel. **Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13/04/1992, p. 05/06/1992**, o Tribunal assentou que às entidades associativas se aplica, analogicamente, o critério estabelecido para os partidos políticos, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.096, de 1995. Daí extraiu-se o parâmetro normativo que justifica a exigência de representação em ao menos nove Estados da federação, como regra.

13. Quanto ao ponto, é pertinente registrar que “[e]ste Supremo Tribunal Federal já afastou, em determinados casos, a aplicação de referida interpretação, para reconhecer representatividade geográfica suficiente, a qualificar a entidade como nacional, mesmo que a sua atuação não se dê em no mínimo nove unidades federativas” (ADC nº 76/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 18/12/2021, p. 28/01/2022). Nesse sentido, cita-se, ainda, o que decidido na ADI nº 2.866-MC/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 25/09/2003, p. 17/10/2003 e na ADI nº 6.040-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. do Acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.12.2020, p. 08.03.2021.

**ADPF 995 / DF**

14. Ocorre, contudo, que, até mesmo para o exame acerca de eventual flexibilização da regra geral fixada, que exige a representação da entidade em ao menos nove Estados federados, se faz necessário que a autora se desincumba do ônus probatório de maneira adequada. Nesse sentido, *“caberia à parte autora instruir a inicial com prova de sua composição ao tempo do ajuizamento da ação, para que o preenchimento do requisito pudesse ser apreciado com convicção suficiente”* (ADC nº 76/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 18/12/2021, p. 28/01/2022).

15. De fato, desde o julgamento da Questão de Ordem anteriormente mencionada, suscitada no âmbito da ADI nº 108/DF, Rel. **Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13/04/1992, p. 05/06/1992**, esta Excelsa Corte frisou que *“o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos”*.

16. Trata-se de entendimento que continua hígido e sedimentado até a presente data, como se pode verificar dos seguintes precedentes, elencados a título exemplificativo:

**“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERAÇÃO DAS ENTIDADES DOS OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA AUTORA. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AMPLITUDE NACIONAL DA REPRESENTATIVIDADE DA CATEGORIA.**

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o **reconhecimento da legitimidade ativa das entidades de classe para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação de seu caráter nacional, o qual não se configura com mera declaração formal em seu estatuto.** Precedentes.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADI nº 4.751-AgR/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal

**ADPF 995 / DF**

Pleno, j. 06/09/2019, p. 20/09/2019; grifos acrescentados).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.572/2014, do Estado de Mato Grosso do Sul. Associação Brasileira de Medicina de Grupo (ABRAMGE). Entidade de classe. Abrangência nacional não demonstrada. **Legitimação especial**. Fração de categoria. **Ilegitimidade ativa *ad causam***. Carência da ação. Precedentes.

1. **A autora se apresenta, a teor do seu estatuto social, como entidade de âmbito nacional, no entanto, não logrou demonstrar o preenchimento do requisito concernente à adequada representatividade geográfica, ou seja, sua abrangência nacional.** Precedentes.

2. Na esteira da jurisprudência do STF, a legitimação ativa especial conferida às entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX, *in fine*) supõe adequada representatividade, tanto sob o aspecto objetivo quanto o subjetivo.

3. Ao representarem apenas fração das categorias profissionais afetadas pela norma questionada, carecem, as autoras, da representatividade adequada para impugná-la, sob o ângulo subjetivo. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”

(ADI nº 5.237/MS, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 14/12/2021, p. 10-01-2022; grifos nossos).

“(…) é assente na jurisprudência desta Corte, conforme, aliás, consta expressamente da ementa do precedente indicado no despacho de 17/5/2016 (ADI 3617-AgR), a necessidade de a abrangência nacional da associação de classe ser demonstrada por meio da comprovação de sua representatividade em, pelo menos, nove estados da federação.

**Ou seja, é insuficiente a mera declaração constante em seu estatuto no sentido de que tem abrangência nacional. Nessa mesma linha de intelecção, entre outros, os seguintes precedentes: ADI 4.294, Rel. Min. Eros Grau, DJe 10.09.2009; ADI 4.212, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 16.04.2009; ADI 4.034,**

**ADPF 995 / DF**

**Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 28.03.2008.”**

(ADI nº 5.523/BA, Rel. Min. Teori Zavascki, Decisão monocrática, j. 06/06/2016, p. 09/06/2016; grifos nossos).

17. No presente caso, **a entidade autora limitou-se a instruir a peça vestibular com cópia do seu estatuto social**, sem a juntada de qualquer outra documentação apta a demonstrar possuir filiados oriundos de mais de uma unidade federativa, **não havendo outros elementos suficientemente adequados a embasar o devido exame do aludido requisito geográfico.**

18. Nesse diapasão, em consonância com a jurisprudência desta Suprema Corte, **acolho a questão preliminar de ausência de legitimidade *ad causam*, por não restar devidamente demonstrado, neste caso, o atendimento aos requisitos exigidos para configuração da representatividade adequada da entidade autora.**

19. Registro, contudo, a plena possibilidade de que venha a se desincumbir do aludido ônus em oportunidade futura, não se tratando, portanto, de decisão que afasta, em absoluto, a possibilidade de manejo das ações de controle abstrato pela Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM).

## **I.2. Da ausência de subsidiariedade em razão da não demonstração da *controvérsia judicial relevante***

20. Como é de amplo conhecimento, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é espécie de ação constitucional que integra o sistema de controle abstrato de constitucionalidade, possuindo previsão expressa no art. 102, § 1º, da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito

**ADPF 995 / DF**

fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, **na forma da lei.**”

21. Em observância à previsão constitucional que demandava disciplina legal ao instituto, editou-se a Lei nº 9.882, de 1999, a qual, por sua vez, elencou, entre outros requisitos para o cabimento da arguição, a demonstração de inexistência de *“qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”*. Eis o teor do art. 4º, § 1º, da referida norma, que preconiza o denominado **princípio da subsidiariedade**:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

22. De acordo com a jurisprudência deste Pretório Excelso, *“pelo princípio da subsidiariedade, previsto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ação de natureza abstrata do rol das ações de controle abstrato de constitucionalidade, somente pode ser ajuizada se não existir outro instrumento processual previsto no ordenamento jurídico apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de ameaça ou lesão a preceito fundamental”* (ADPF nº 778/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. 15/03/2021, p. 16/03/2021).

23. Já no âmbito doutrinário, assim leciona o eminente Professor e Ministro Luís Roberto Barroso:

**“O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede**

**ADPF 995 / DF**

**de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva.**

Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.”

(BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016; grifos nossos).

24. A jurisprudência desta Suprema Corte fixa que, diante de sua natureza abstrata, esta ação constitucional consubstancia-se em instrumento “*que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos*” (ADPF nº 145/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 02/02/2022, p. 09/02/2022).

25. Nesse mesmo sentido, já pontificava o e. Ministro Celso de Mello que “*o exame de relações jurídicas concretas e de situações individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade*” (ADPF nº 363-MC/DF, j. 27/08/2015, p. 1º/09/2015).

26. Destarte, tem-se que o respeito ao princípio da subsidiariedade é verdadeira condição de procedibilidade específica, peculiar à arguição de descumprimento de preceito fundamental. Tal preceito obstaculiza que se analise, na via da ADPF, o acerto (ou desacerto) de soluções dadas a casos concretos, no âmbito de outros órgãos jurisdicionais, **não se admitindo igualmente a utilização da nobre ação** como sucedâneo recursal ou,

**ADPF 995 / DF**

**ainda, como via oblíqua para obtenção de efeito rescisório, desconstitutivo de decisões judiciais já devidamente transitadas em julgado.**

27. Nesse sentido, colaciono, a título exemplificativo, os seguintes julgados:

**“Agravamento regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pretensão de se alterar a modulação dos efeitos da decisão proferida na ADI nº 4.171/DF. Não observância do princípio da subsidiariedade. Decisão transitada em julgado.**

**1. Pretende-se, por meio da presente arguição, modificar acórdão transitado em julgado no qual o Tribunal Pleno modulou os efeitos da decisão proferida na ADI nº 4.717/DF.**

2. A subsidiariedade constitui pressuposto geral de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano. Na espécie, a arguente poderia ter deduzido na citada ação direta mas não o fez – a defesa dos preceitos fundamentais que, agora, aponta violados. Outrossim, **a arguição de descumprimento de preceito fundamental não tem como função desconstituir a coisa julgada.** Precedentes.

3. Agravamento regimental ao qual se nega provimento.”

(ADPF nº 649-AgR/DF, Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 02/03/2022, p. 21/03/2022; grifos nossos).

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS ESTATAIS OBJETO DO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE – PEDIDO FORMULADO DE MODO ABRANGENTE E IMPRECISO QUANTO A SEUS LIMITES – CIRCUNSTÂNCIA ESSA QUE, POR IMPEDIR A ADEQUADA COMPREENSÃO EM TORNO DO CONTEÚDO DO PROVIMENTO JUDICIAL**

**ADPF 995 / DF**

POSTULADO, INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO (LEI Nº 9.882/99, ART. 3º, INCISO II, C/C O ART. 4º, “CAPUT”) – POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTES – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA” – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA – INTERPRETAÇÕES FUNDADAS, NO CASO, EM DECISÕES JUDICIAIS QUE JÁ TRANSITARAM EM JULGADO – INADMISSIBILIDADE, EM TAL SITUAÇÃO, DA ADPF – A AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL COMO OBSTÁCULO INSUPERÁVEL AO AJUIZAMENTO DA ADPF – DOUTRINA – PRECEDENTES – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO CONTRA ESSA DECISÃO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(ADPF nº 549-AgR/PB, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 24/08/2020, p. 24/09/2020; grifos nossos).

“Processo constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Descabimento da ação para desconstituir decisão judicial transitada em julgado.**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF contra: (i) acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário, que declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 11.062/2011, do Município de Porto Alegre/RS, que autorizara a criação do

**ADPF 995 / DF**

Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família – IMESF; e (ii) atos administrativos do referido Município tendentes a extinguir, na prática, o IMESF.

2. Não obstante seja legítima a preocupação do requerente com o serviço de saúde do Município de Porto Alegre e com os empregados da fundação em extinção, a arguição não pode ser conhecida. Os atos administrativos tendentes a extinguir a entidade em questão nada mais são do que medidas concretas tomadas pela Prefeitura de Porto Alegre para cumprir decisão judicial transitada em julgado. Não há que se falar em violação a preceitos fundamentais quando o Poder Público concretiza sua obrigação constitucional de cumprir decisões judiciais protegidas pelo manto da coisa julgada material.

**3. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio processual apto a desconstituir decisões judiciais transitadas em julgado. ADPF não é sucedâneo de ação rescisória e nem serve ao propósito de contornar os efeitos preclusivos da coisa julgada. Precedentes.**

4. O que se pretende, por meio desta ação, é afastar o acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 898.455 e, conseqüentemente, invalidar os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade julgada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ressuscitando, por via transversa, o Instituto municipal.

5. Ação não conhecida.”

(ADPF nº 693/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 09/03/2022, p. 18/03/2022; grifos nossos).

28. Ainda no que pertine ao princípio da subsidiariedade, diante da feição marcadamente objetiva — *transcendente a qualquer caso concreto* — que caracteriza a ADPF, exsurge igualmente de tal requisito o dever de observância à *“fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão)”*, de modo que *“o Supremo Tribunal Federal poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional, podendo recusar a admissibilidade da ADPF*

**ADPF 995 / DF**

*sempre que não vislumbrar relevância jurídica na sua propositura”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo. Saraiva Jur, 2.022, p. 1.518; grifei).

29. Nessa direção, em prescrição que densifica, sob o aspecto material, a adequada interpretação da subsidiariedade, a Lei nº 9.882, de 1999, estabelece no art. 1º, parágrafo único, inc. I que caberá a ADPF *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*.

30. Exige-se, assim, como condição de conhecimento específica da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a existência de uma **controvérsia judicial relevante**.

31. Quanto ao ponto, reporto-me ilustrativamente aos seguintes precedentes:

*“Agravos regimentais em arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Não preenchimento dos requisitos de admissibilidade. **Inicial que não satisfaz o requisito da subsidiariedade**. 3. A petição inicial **não comprova controvérsia judicial relevante, que justifique a propositura da ADPF**. 4. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.”*

(ADPF nº 571-AgR/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 30/08/2021, p. 27/09/2021; grifos nossos).

**“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF AJUIZADA CONTRA AS LEIS 9.129/1981 E 10.460/1988 DO ESTADO DE GOIÁS. CRITÉRIO DE DESEMPATE PARA FINS DE PROMOÇÃO E DE REMOÇÃO DE MAGISTRADOS**

**ADPF 995 / DF**

**ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.**

1. A simples menção a um único julgamento no qual teria sido aplicada a legislação impugnada não implica o reconhecimento da existência de controvérsia judicial relevante, apta a ensejar o conhecimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

2. O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, *ab initio*, da inutilidade de tais meios para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE.

3. Agravo Regimental a que se nega provimento.”

(ADPF nº 261-AgR/GO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 09/02/2018, p. 26/02/2018; grifos nossos).

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. ALEGADA CONTRARIEDADE A PRECEITOS FUNDAMENTAIS NA APLICAÇÃO DO ENUNCIADO DA SÚMULA N. 443 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.”**

(ADPF nº 648/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 21/06/2021, p. 30/06/2021; grifos nossos).

32. *In casu*, a entidade autora intenta demonstrar a existência de controvérsia jurídica a partir da menção a **(i) decisões isoladas prolatadas por um mesmo tribunal, aptas a configurar, quando muito,**

**ADPF 995 / DF**

**divergência entre os seus membros**, como é natural e democraticamente salutar em ambiente colegiado; **(ii) já transitadas em julgado**; e **(iii) com o nítido propósito de reinaugurar discussão já examinada no bojo da ADPF nº 650/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia**, decisão monocrática, j. 07/12/2020, p. 10/12/2020, igualmente já transitada em julgado.

33. Quanto ao **primeiro aspecto** apontado, colhe-se da petição inicial que a entidade autora busca demonstrar a existência de uma controvérsia relevante em relação à matéria através do cotejo entre as posições prevaletentes no julgamento do ARE nº 1.215.727-RG/SP, Tribunal Pleno, j. 29/08/2019, p. 26/09/2019, e o entendimento pretensamente diverso, que norteou a apreciação do RE nº 846.854/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 01/08/2017, p. 07/02/2018; e da ADI nº 5.538/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 01/03/2021, p. 18/05/2021.

34. A rigor, dos exatos termos da peça vestibular, verifica-se a **tentativa de demonstração da controvérsia a partir de um pretenso antagonismo entre o voto proferido por um Ministro**, o qual, registre-se, foi condutor do acórdão em questão, e o **entendimento majoritariamente alcançado em outros julgados**.

35. Trata-se do voto proferido pelo Min. Dias Toffoli, no bojo do ARE nº 1.215.727-RG/SP, Tribunal Pleno, j. 29/08/2019, p. 26/09/2019, **causa-piloto do Tema nº 1.057 da Repercussão Geral**, no âmbito do qual fixada a seguinte tese: *“Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.”* É o que se deduz dos seguintes excertos da petição inicial:

“(…) em decisão que fora proferida no início de setembro de 2019 com efeito Inter Partes, referente ao **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 1.215.727**, onde versa sobre o direito, elencado no art. 40, § 4º, inciso III, da Carta

**ADPF 995 / DF**

Magna, de um Guarda Civil Municipal à concessão de aposentadoria especial, haja vista a atividade realizada por esses servidores acarretar em prejuízo à saúde/integridade física, **o Sr. Ministro Dias Toffoli, o qual era Relator do supracitado Recurso, ressaltou no mérito do voto que, as Guardas Municipais não integram o conjunto de Órgãos da Segurança Pública, haja vista não estarem descritos no artigo 144, incisos I a V da Carta Magna brasileira.**

(...)

**Destarte, é notória a controvérsia entre o Voto recentemente proferido pelo Min. Dias Toffoli e anteriores julgados deste benquisto Tribunal, sendo assim se faz estimado e necessário o posicionamento do Egrégio Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a natureza jurídica das Guardas Municipais [...]"**

(e-doc. nº 1, p. 6-8)

**"Causa perplexidade a oscilação de ideias nos Votos proferidos, bem como que pode-se citar o voto do atual presidente desta Egrégia Corte Suprema, o Sr. Ministro Dias Toffoli, ao proferir as seguintes palavras: 'Para mim, no atual momento pouco importa se a Guarda Civil Metropolitana integra a Segurança Pública ou não, embora eu leia na Constituição que ela está no capítulo da Segurança Pública, 144 parag. 8º, então não pode ser outra coisa senão, Segurança Pública, e que não precisa ter precedente do Supremo para dizer isso, é o que está dito na Constituição.' (mídia de vídeo em anexo), o que resta dúvida quanto o reconhecimento ou não das Guardas Municipais como Órgãos de Segurança Pública." (e-doc. nº 1, p. 29).**

36. Ocorre, contudo, que a divergência evidenciada dentro um mesmo Tribunal não é apta a configurar o cenário de *controvérsia judicial relevante*. Como bem afirmado pelo sempre Decano, eminente Ministro Celso de Mello, para ser substantiva, a cizânia jurisprudencial deve ser *"caracterizada por julgamentos conflitantes de órgãos judiciários diversos"*.

**ADPF 995 / DF**

Assim entendeu esta Corte no âmbito da **ADPF nº 249-AgR/DF**, encampando, à unanimidade, o aludido posicionamento, cujas razões centrais restam sintetizadas na seguinte ementa:

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE – INOBSERVÂNCIA – INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTE – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA” – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA – EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF – AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF – FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF – DOCTRINA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”**

(ADPF nº 249-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13/08/2014, p. 1º/09/2014; grifos nossos).

37. A situação é de todo similar ao presente feito, uma vez que também nesta assentada, como acima demonstrado, busca o arguente

**ADPF 995 / DF**

defender a existência de *controvérsia judicial relevante* a partir da menção a posicionamentos isolados, singularmente encampados por determinado Ministro, em contextos de casos concretos, cujas manifestações estão sempre jungidas às suas inerentes especificidades, não se podendo lhes atribuir a qualidade de “*posição do Tribunal*”.

38. Ainda que assim não fosse, como se verifica do julgado acima colacionado, a divergência verificada dentro de uma mesma Corte não se consubstancia em *controvérsia judicial relevante*. Isso porque, a toda evidência, o órgão colegiado possui instrumentos suficientes para uniformização de seus entendimentos, que, por óbvio, não precisam ser encampados à unanimidade por seus integrantes.

39. Aliás, a divergência dentre de um mesmo colegiado é salutar e enseja, por vezes, um maior aprofundamento das questões sob análise pelos seus integrantes, propiciando a formação de precedentes mais sólidos, na busca pela construção de uma jurisprudência íntegra, estável e coerente (art. 926 do CPC).

40. Nada obstante, **diante da existência de mecanismos de uniformização interna de um dado órgão judicial colegiado, torna-se prescindível o manejo da nobre ação constitucional, não se verificando, no caso, o preenchimento do requisito da subsidiariedade.**

41. Ademais, quanto ao **segundo aspecto** acima apontado, verifica-se em consulta ao sítio eletrônico deste Supremo Tribunal Federal que **tanto o ARE nº 1.215.727-RG/SP, quanto o RE nº 846.854/SP e a ADI nº 5.538/DF já foram atingidos pelo trânsito em julgado**, pelo que incidente à espécie a jurisprudência acima mencionada, quanto à impossibilidade de utilização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental como via oblíqua para obtenção de efeitos rescisórios (*v.g.* ADPF nº 649-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 02/03/2022, p. 21/03/2022; ADPF nº 549-AgR/PB, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 24/08/2020, p.

**ADPF 995 / DF**

24/09/2020; ADPF nº 693/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 09/03/2022, p. 18/03/2022).

42. Por fim, no que tange ao **terceiro aspecto** acima elencado, verifica-se haver prejudicialidade à fulminar a arguição, ante a insubsistência de *controvérsia judicial relevante*, diante do **juízo prévio de arguição de descumprimento de preceito fundamental sobre a mesmíssima matéria ora apreciada**. Trata-se da ADPF nº 650/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. 07/12/2020, p. 10/12/2020, igualmente já transitada em julgado.

43. O ponto não passou despercebido à Procuradoria-Geral da República. O *custus juris* apresentou o seguinte cotejo entre a presente arguição e aquela já anteriormente apreciada:

“Ademais, observa-se que a **pretensão deduzida nesta ADPF é idêntica àquela formulada na ADPF 650**, em que a Associação Nacional de Altos Estudos em Guarda Municipal (ANAEGM) e o Conselho Nacional das Guardas Municipais pleitearam que *‘seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º, da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas; Na esteira da procedência do item acima, seja reconhecido que as Guardas Municipais, quando devidamente criadas e instituídas, são integrantes às Forças de Segurança’*.

(...)

**As mesmas razões de decidir não de ser replicadas nesta arguição, considerando que, na sua petição inicial – que consubstancia praticamente cópia daquela ofertada na ADPF 650 –, a requerente também não demonstra a existência de controvérsia constitucional relevante, por também referir-se, nesse sentido, à existência de apenas um julgado, o mesmo ARE 1.215.727, o qual, conforme pontuou a Ministra Cármen Lúcia, versa matéria distinta daquela que é objeto dos demais precedentes invocados como indicativos da dissidência**

**ADPF 995 / DF**

jurisprudencial e da tratada nesta ADPF, qual seja, a possibilidade de aposentadoria especial de servidores integrantes das guardas municipais.” (e-doc. 30, p. 8-10).

44. De fato, em consulta àqueles autos, verifica-se, na esteira da manifestação apresentada pela Procuradoria-Geral da República, que a petição inicial das duas arguições guarda substancial similitude, indicando o mesmo ARE nº 1.215.727-RG/SP como caracterizador da controvérsia, e que foram formulados, ao final, os mesmos pedidos ora reapresentados.

45. E, em consonância com o entendimento aqui apresentado, já naquela ocasião a eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, se posicionou pela inobservância do requisito positivado no art. 1º, parágrafo único, inc. I, da Lei nº 9.882, de 1992, em fundamentação assim vazada:

**“Não revela controvérsia constitucional a ser dirimida pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental a indicação de única decisão (Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.215.727, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 16.9.2019), na qual se proclamou que os integrantes da guarda civil municipal não dispõem de direito à aposentadoria especial, pois ‘suas atividades precípua não são inequivocamente perigosas e que esses servidores não integram o conjunto dos órgãos de segurança pública relacionado no art. 144, incisos I a V da CF’**

Diferente do que afirmado na peça inicial da presente ação, naquele julgado, proferido em recurso extraordinário com repercussão geral, pacificou-se a matéria sobre aposentadoria especial de servidores integrantes das guardas municipais aos demais órgãos do Poder Judiciário e conferiu-se maior segurança jurídica aos jurisdicionados.

**A presente arguição não consubstancia instrumento processual destinado à rescisão daquele julgado.**

**ADPF 995 / DF**

**Acrescente-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.948 (Relator o Ministro Alexandre de Moraes), também indicada pelos arguentes como precedente, tem objeto distinto do que se discutiu no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.215.727. Naquela ação direta de inconstitucionalidade, cujo julgamento sequer foi concluído, põe-se em questão a constitucionalidade de normas do Estatuto do Armamento nas quais se restringe o porte de arma de fogo a integrantes das guardas municipais.**

(...)

**A arguição de descumprimento de preceito fundamental, portanto, não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformá-la em sucedâneo recursal em burla às regras de competência dos órgãos jurisdicionais.”**

46. Essa identidade entre as demandas veiculadas na presente arguição e na **ADPF nº 650/DF** deixa ainda mais **evidente o intuito rescisório da arguente**.

47. Quanto ao ponto, vale rememorar o decidido no âmbito da ADI nº 6.630/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 09/03/2022, p, 24/06/2022. Pela pertinência ao presente caso, colho o seguinte excerto do voto apresentado pelo Ministro Redator para o acórdão:

**“Na Jurisdição constitucional brasileira, declarada a inconstitucionalidade (procedência da ação) ou a constitucionalidade (improcedência da ação) da lei ou ato normativo federal ou estadual, a decisão terá, em regra, efeitos retroativos (*ex tunc*), gerais (*erga omnes*) e vinculantes, em virtude do caráter dúplice existente nas ações de controle concentrado brasileiro. Diferentemente do que ocorre no Tribunal Constitucional português, em que a ausência de**

**ADPF 995 / DF**

pronúncia pela inconstitucionalidade não tem efeitos *erga omnes* e vinculantes (José Manuel Moreira Cardoso da COSTA. A jurisdição constitucional em Portugal. Coimbra: Coimbra Editora, 1992. p. 59-60; JORGE MIRANDA. Manual de direito constitucional. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. p. 384; e JJ. GOMES CANOTILHO, J. J. Direito constitucional e teoria da Constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. P. 907).

**O caráter dúplice da ação direta de inconstitucionalidade foi expressamente ressaltado no art. 23 da Lei 9.868/99, ao afirmar que**

“efetuado o julgamento, proclamar-se-á a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos seis ministros, quer se trate de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade”.

E assim entende a Jurisprudência da CORTE, como, por exemplo, no julgamento da ADC 4 (Rel. Min. SYDNEY SANCHES, redator para acórdão o Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/10/2008, DJe de 30/10/2014) e da ADI 2418, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 4/5/2016, DJe de 17/11/2016, de cujo voto condutor retiro o seguinte trecho:

(...)

**Tal fato decorre, sabemos, porque em nossa Jurisdição Constitucional, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL fica condicionado ao pedido, não à causa de pedir – que é uma “causa de pedir aberta” – , ou seja, analisará a constitucionalidade dos dispositivos legais apontados pelo autor, mas poderá declará-los constitucionais ou inconstitucionais por fundamentação jurídica diferenciada (RTJ 46/352), pois, tal como os Tribunais Constitucionais austríaco, alemão e português, não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expedidos na inicial (KLAUS SCHLAIH. El**

**ADPF 995 / DF**

tribunal constitucional federal alemán. In: Vários autores. *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.p. 161; JORGE MIRANDA. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. t. 2, p. 370; J. J. GOMES CANOTILHO. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. P. p. 897; CANOTILHO, J. J. Gomes, VITAL MOREIRA. *Constituição da república portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 1.035).

**A decisão do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta, além de produzir efeitos vinculantes e *erga omnes*, é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, ficando, destarte, vedada a possibilidade de ação rescisória desse julgado (RTJ 94/49); exatamente, para garantia da segurança jurídica, à partir da presunção já referida de que, por ser aberta a causa de pedir, a CORTE SUPREMA analisou todos os argumentos relativos a arguição de inconstitucionalidade.**

Nesse sentido, o art. 26 da Lei 9.868/99, seguindo orientação pacificada por essa CORTE SUPREMA, determinou que a decisão em sede de ação direta de inconstitucionalidade não poderá ser objeto de ação rescisória (AR 1365-AgR, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 3/6/1996, DJ de 13/9/1996; ADI 1460, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 25/06/1999; AR 2492-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/8/2019, DJe de 9/9/2019).

**Na presente hipótese, a ADI 6630 foi ajuizada como verdadeira medida substituta de ação rescisória do julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/2/2012, DJe de 29/6/2012), onde os mesmos argumentos expostos na presente petição inicial foram analisados pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e, por maioria, afastados, de maneira a declarar a**

**ADPF 995 / DF**

inconstitucionalidade do prazo de inelegibilidade impugnado e não reconhecer a possibilidade de DETRAÇÃO, conforme requerido pelo autor.

Os pedidos apresentados nesta Ação Direta estão abrangidos pelas teses de inconstitucionalidade apreciadas pela CORTE no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/2/2012, DJe de 29/6/2012), oportunidade em que foram discutidas várias questões relacionadas às alterações promovidas pela LC 135/2010 no regramento das inelegibilidades da LC 64/1990, como o estabelecimento de novas hipóteses, a majoração dos prazos de inelegibilidade, a possibilidade de se obstar a participação do réu no processo eleitoral antes do trânsito em julgado e também a discussão sobre o termo inicial do prazo de inelegibilidade e a possibilidade ou não de detração.

(...)

**O tema, tal como delimitado na presente Ação Direta, integrou o panorama apreciado naquele julgamento, tendo ocorrido debate expresso a respeito do transcurso integral do prazo de 8 anos inelegibilidade após o cumprimento da pena.**

(...)

**Entendo incabível a repetição de julgamento proposta na presente ação direta – que assemelha-se a verdadeira ação rescisória – , que está impugnando ponto específico da LC 135/2010, já analisado quando do julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/2/2012, DJe de 29/6/2012) devendo, portanto, NÃO SER CONHECIDA, sob pena, de passarmos a permitir o ajuizamento de inúmeras novas ações diretas de temas já analisados definitivamente por essa CORTE, bastando que as novas ações impugnem “no varejo” o que já foi analisado e declarado constitucional “no atacado”, ou em outras palavras, bastando que os novos pedidos sejam feitos com base em “artigos fatiados” de “leis inteiramente já declaradas constitucionais”, com ampla discussão em relação ao tema suscitado posteriormente, como no caso em questão.**

**ADPF 995 / DF**

É, exatamente, o que ocorre na presente hipótese.”

(ADI nº 6.630/DF, Rel. Min. Nunes Marques, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 09/03/2022, p, 24/06/2022; p. 82-86; 95; do inteiro teor do acórdão; grifos acrescidos).

48. Vê-se que, também pela **impossibilidade de se rescindir julgamento prolatado no âmbito da jurisdição constitucional abstrata**, carece de subsidiariedade a presente arguição, não havendo que se cogitar de controvérsia em torno de questão já decidida - *ainda que monocraticamente* - por esta Excelsa Corte, atingida, inclusive, pelo trânsito em julgado.

49. Por todos esses argumentos, reputo não ter sido demonstrado, no presente caso, a existência de *controvérsia judicial* dotada de suficiente *relevância*, não restando atendida a condição de procedibilidade especificamente exigida pelo art. 1º, parágrafo único, inc. I, da Lei nº 9.882, de 1999.

50. Ante o exposto, acompanhando o posicionamento inaugurado pelo eminente Ministro Edson Fachin, não conheço da presente arguição.

51. Não obstante tal conclusão, em observância ao art. 137 do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, passo ao exame do mérito.

## II - EXAME DO MÉRITO

52. **Antecipo**, com a devida vênua ao eminente Ministro Relator, **que, divergindo de Sua Excelência, julgo procedentes, apenas em parte, os pedidos deduzidos**, pelas razões que passo a expor.

53. Inicialmente, rememoro a literalidade do que pleiteado pela

**ADPF 995 / DF**

entidade autora:

“c) Seja declarado e **reconhecido como violado o Art. 144, § 8º da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública**, quando devidamente criadas e instituídas;

d) Na esteira da procedência do item acima, **seja reconhecido que as Guardas Municipais**, quando devidamente criadas e instituídas, **são integrantes às Forças de Segurança**;

e) Seja dada e **conferida integral isonomia às Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança**, conforme decisão proferida nos autos da ADI nº 6621/20, de lavra do Excelentíssimo Ministro EDSON FACCHIN;” (grifos acrescidos).

54. Como já anteriormente mencionado, o eminente Relator julgou procedente o pedido, para, *“nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”* (grifos acrescidos).

55. De minha parte, aquiesço com a conclusão alcançada no sentido de considerar *“as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”*. Entendo, contudo, renovando as vênias às posições em sentido contrário, que **o reconhecimento de tal assertiva não enseja juízo de integral procedência dos pedidos deduzidos**, na extensão almejada.

56. Quanto ao pertencimento das guardas municipais ao grupo dos denominados órgãos de segurança pública, bem rememorou o ilustre Relator que a recente jurisprudência desta Excelsa Corte já apontara para tal direção.

**ADPF 995 / DF**

57. De fato, no julgamento do RE nº 658.570-RG/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 06/08/2015, p. 03/09/2015, processo-modelo do Tema nº 472 do rol da Repercussão Geral, assentou-se a seguinte tese: “*é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas*”.

58. Naquela oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes teceu a seguinte ponderação:

“(…) que a **disposição constante**, como já referiu o ministro Fachin, **do § 8º do art. 144** - isso aparentemente, inclusive, **é confirmado agora numa recente norma que regula a atividade da guarda municipal e procura integrá-la num sistema também de segurança** -, eu entendo que **esta norma, na verdade, contém um tipo ou um modelo de garantia institucional** que, claro, **define as atividades da guarda municipal e que, também, baliza suas relações com os outros entes que exercem, de alguma forma, atividades de polícia**”.

59. Aparentemente, o eminente Decano reconhece que as guardas municipais integram um mesmo sistema, fazendo alusão ao Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP, concebido pela Lei nº 13.022, de 2014. Nada obstante, pontua que tal sistema seria composto por entes que exercem “*de alguma forma*” as “*atividades de polícia*”. Logo, como não poderia deixar de ser, Sua Excelência vislumbra peculiaridades inerentes a cada um dos órgãos que desempenham referida “*atividade*”, não havendo, portanto, uma “*integral isonomia*” entre os mesmos.

60. Posteriormente, ao apreciar o Tema RG nº 544, que teve como *leading case* o RE nº 846.854-RG/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Red. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 1º/08/2017, p. 07/02/2018, a respeito da justiça competente para o julgamento da abusividade, ou não, da greve

**ADPF 995 / DF**

dos servidores públicos celetistas, prevaleceu a compreensão segundo a qual “[a]s Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017)”.

61. Em novo exame da questão, desta feita no âmbito da ADC nº 38/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 01/03/2021, p. 18/05/2021, reafirmou-se que *“as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). Eis a ementa do :*

“CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICÍPIOS. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

**1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.**

**2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).**

**ADPF 995 / DF**

**3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).**

4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse Documento assinado digitalmente conforme MP nº 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 87ED-AC45-0546-13AD e senha 7506-78CF-C5B2-0218 ADC 38 / DF ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município.

5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018).

6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade.

7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço.

**ADPF 995 / DF**

8. Ação Declaratória julgada improcedente”.

(ADC nº 38/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 01/03/2021, p. 18/05/2021; grifos acrescentados).

62. E, mais recentemente, por ocasião do julgamento da ADI nº 6.621/TO, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 08/06/2021, p. 24/06/2021, ao examinar a possibilidade de ente federado criar superintendência de polícia científica não subordinada à polícia civil, esta Corte fez novo avanço no processo de gradual evolução de sua jurisprudência, ao pontuar que *“[a] tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva”*.

63. Ademais, tal como igualmente mencionado pelo ilustre Relator, a edição das Leis nº 13.022, de 2014, e nº 13.675, de 2018, atesta que essa compreensão é compartilhada pelo Poder Legislativo.

64. Portanto, na linha do que já antecipei, diante do cenário normativo jurisprudencial atual, **não vislumbro sequer a existência de controvérsia judicial relevante** em se considerar *“as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”*.

65. A questão é que, a meu sentir, tal assertiva **não enseja o reconhecimento de uma “integral isonomia” entre as guardas municipais e os demais órgãos de segurança**, os quais também possuem distinções jurídicas entre si.

66. À guisa de exemplo, cito a questão do regime previdenciário de cada uma das carreiras da segurança pública. Apenas para ilustrar, recordo que a aposentadoria do policial militar tem suas normas gerais disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 667, de 1969, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.954, de 2019, além da regulamentação promovida pelos respectivos Estados. Já os policiais federais, rodoviários

**ADPF 995 / DF**

e ferroviários seguem as regras previstas pela Lei Complementar nº 51, de 1985, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 144, de 2014.

67. Seguindo no exemplo previdenciário, especificamente em relação às guardas municipais, colho do julgamento do ARE nº 1.215.727-RG/SP, Tribunal Pleno, j. 29/08/2019, p. 26/09/2019, causa-piloto do Tema nº 1.057 da Repercussão Geral, que, mesmo após a edição da Lei nº 13.022, de 2014, e da Lei nº 13.675, de 2018 - *e de alguns dos precedentes anteriormente elencados em que se reconheceu o pertencimento da guarda municipal ao sistema único de segurança pública* - este Supremo Tribunal Federal entendeu que “[o]s guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal”.

68. Esse entendimento restou pacificado no julgamento do MI nº 6.770-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. do Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 20/06/2018, p. 26/11/2018, assim ementado:

**“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE INJUNÇÃO. GUARDA MUNICIPAL. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL.**

1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional nos casos em que a periculosidade é inequivocamente inerente ao ofício.

**2. A eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais e, de resto, diversas outras categorias, não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.**

3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial,

**ADPF 995 / DF**

em razão da **autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário**.

4. Agravo provido para denegação da ordem.”

(MI nº 6.770-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20/06/2018, p. 26/11/2018; grifos acrescidos).

69. Interessante notar que, em sentido oposto, *mesmo quando não constavam do rol do art. 144 da Lei Maior - em entendimento estabelecido antes do advento da Emenda Constitucional nº 104, de 2019 -*, esta Suprema Corte reconheceu o direito à aposentadoria especial aos agentes - *agora policiais - penitenciários*, por considerar que desempenhavam atividade cuja *“periculosidade é inequivocamente inerente ao ofício”*.

70. Neste sentido, cito a decisão tomada no MI nº 7.055-AgR/DF, com a seguinte ementa:

**“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL (ART. 40, § 4º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AGENTE PENITENCIÁRIO. ATIVIDADE NÃO INTEGRANTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA. PERICULOSIDADE INERENTE. EXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.”**

(MI nº 7.055-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12/03/2019, p. 25/03/2019; grifos acrescidos).

71. Portanto, **como bem ilustra o tratamento dado pela jurisprudência desta Corte em relação à aposentadoria especial das carreiras de guarda municipal e dos atuais policiais penais - *construída, frise-se, sob a égide de paradigma constitucional que não contemplava nenhuma dessas duas carreiras no rol do art. 144 -***, não há como negar a existência de particulares e distinções entre os órgãos e as respectivas carreiras integrantes do sistema de segurança pública.

**ADPF 995 / DF**

72. Por tais razões, nada obstante acolha a pretensão para que sejam tratadas *“as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”*, não alcanço juízo de integral procedência dos pedidos deduzidos, na extensão almejada, rechaçando o pleito para que seja *“dada e conferida integral isonomia às Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança”*.

**III - DISPOSITIVO**

73. **Ante o exposto**, acolhendo as questões preliminares suscitadas, em acompanhamento ao eminente Ministro Edson Fachin, **não conheço da presente arguição**.

74. **Se vencido em relação às questões preliminares**, com as vênias de praxe ao eminente Relator, divirjo da posição apresentada por Sua Excelência para, **no mérito, julgando procedentes, em parte, os pedidos, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022, de 2014, e ao art. 9º da 13.675, de 2018**, assentando que:

*“As Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes do Sistema de Segurança Pública, devendo-se observar as peculiaridades e distinções de tratamento que lhes são inerentes quando cotejadas com os demais órgãos integrantes do mesmo sistema”*.

É como voto, Senhora Presidente.

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM  
BRASIL

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME (20654/DF) E  
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli e Roberto Barroso, que conheciam da arguição e convolvavam o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF, e, no mérito, julgavam procedente a arguição, para, nos termos do artigo 144, §8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública; e do voto do Ministro Edson Fachin, que não conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 17.2.2023 a 28.2.2023.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro André Mendonça e dos votos dos Ministros Cármen Lúcia e Nunes Marques, todos no sentido de não conhecer da presente arguição e, se vencidos em relação às questões preliminares, divergiam do Relator para, no mérito, julgando procedentes, em parte, os pedidos, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022, de 2014, e ao art. 9º da 13.675, de 2018, assentando que: "As Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes do Sistema de Segurança Pública, devendo-se observar as peculiaridades e distinções de tratamento que lhes são inerentes quando cotejadas com os demais órgãos integrantes do mesmo sistema"; dos votos dos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes, que acompanhavam o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator); e do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do novo Ministro a integrar a Corte. Plenário, Sessão Virtual de 16.6.2023 a 23.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes,

Cármem Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

28/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO  
BRASIL - AGM BRASIL  
**ADV.(A/S)** : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO  
PAULO

Acolho o bem lançado relatório do e. Ministro Alexandre de Moraes, divergindo, contudo em relação ao conhecimento da presente ação. Rememoro que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil – AGM Brasil, que apresenta como pedidos (eDOC 01, p. 37-38):

“c) Seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas;

d) Na esteira da procedência do item acima, seja reconhecido que as Guardas Municipais, quando devidamente criadas e instituídas, são integrantes às Forças de Segurança;

e) Seja dada e conferida integral isonomia às Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança, conforme decisão proferida nos autos da ADI nº 6621/20, de lavra do Excelentíssimo Ministro EDSON FACHIN;”

A Associação alega que as disposições legais e as últimas decisões do Supremo Tribunal Federal afirmam a compreensão de que os Guardas Municipais são integrantes da Segurança Pública. Haveria, porém,

**ADPF 995 / DF**

decisões judiciais que divergem desses entendimentos, o que geraria a iminência de lesão ao seu direito à segurança jurídica (eDOC 01, p. 4). Alega também que não há outro meio adequado para reparar essa lesão, o que justificaria o conhecimento da ação.

Afirma a necessidade de distribuição por dependência ao Ministro Alexandre de Moraes, uma vez que Vossa Excelência foi o relator da ADI 5948, a qual versava sobre a proibição de porte de armas para integrantes de Guarda Municipais de município com menos de 50 mil habitantes. Em razão disso, haveria conexão entre aquela decisão e o presente caso.

Aduz possuir legitimidade ativa para propor a ação. Além disso, discorre sobre o poder de polícia das Guardas Municipais, sobre a relevância dessa instituição, sobre os precedentes desta Suprema Corte a respeito dela e sobre as possíveis nulidades decorrentes da falta de afirmação das Guardas Municipais como órgão de segurança pública.

O Presidente da República apresentou informações elaboradas pela Consultoria-Geral da União, a qual afirmou a ilegitimidade ativa da associação e ausência de cumprimento do requisito de subsidiariedade (art. 3º da Lei 9.882 de 1999), pleiteia o indeferimento da ação no (eDOC 20), consta a ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS. 1. O rol constante dos incisos I a VI do art. 144 da CF é taxativo, consoante interpretação literal, sistemática e lógica. 2. O §7º do art. 144, no sentido de que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, faz remissão aos dispositivos que lhe antecedem. 3. Se a segurança pública é dever do Estado (CF, art. 144, cabeça), dela não pode figurar como integrante um órgão de constituição facultativa (CF, art. 144, § 8º).”

**ADPF 995 / DF**

O Advogado-Geral da União apresentou manifestação, cuja ementa transcrevo (eDOC 27):

“Segurança Pública. Enquadramento das guardas municipais dentre os órgãos de segurança pública. Alegada controvérsia judicial relevante. Preliminares. Ilegitimidade ativa da arguente. Não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que objetiva, em verdade, impugnar decisão judicial alcançada pelo trânsito em julgado. Ausência de demonstração de controvérsia judicial relevante. Impossibilidade jurídica do controle judicial de constitucionalidade de caráter preventivo Mérito. O rol previsto pelos incisos I a VI do artigo 144 da Constituição Federal é exaustivo, o que inviabiliza a conclusão de que as guardas municipais integram os órgãos de segurança pública. Precedentes desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pela autora.”

No mesmo sentido é o parecer da Procuradoria-Geral da República, assim ementado (eDOC 30):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. CARÁTER NACIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. 1. Não tem legitimidade para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade entidade de classe que não comprove representatividade nacional, consubstanciada na demonstração da presença de associados em ao menos nove estados da Federação. 2. Incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando não demonstrada a existência de controvérsia constitucional relevante. Precedente. — Parecer

**ADPF 995 / DF**

pelo não conhecimento da arguição.”

A Prefeitura de São Paulo foi habilitada como *amicus curiae* e em duas oportunidades (eDOCs 32 e 35) manifestou-se a favor dos pedidos apresentados na inicial.

Era o que se tinha a rememorar.

Em seu voto, o e. Relator Ministro Alexandre de Moraes conhece da presente ação, e, quanto ao mérito, julga procedente o pedido para conferir interpretação conforme à Constituição aos artigos 4º da Lei 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais) e 9º da Lei 13.675/2018 (Lei do SUSP) e declara inconstitucional todas as interpretações que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Com a devida vênia ao e. Relator, entendo que não é possível conhecer da presente ação, porquanto a parte não comprovou a sua legitimidade ativa e o cumprimento dos requisitos da petição inicial da arguição de descumprimento fundamental, conforme passo a demonstrar.

De acordo com o art. 2º, I, da Lei 9.882/99, possuem legitimidade para ajuizar as arguições de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade. Dentre eles estão as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (art. 103, IX da Constituição Federal).

Ao longo dos anos a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal afirmou, nas palavras do Ministro Cezar Peluso:

“[...] 2. No âmbito da via de controle abstrato de constitucionalidade, a legitimação ativa das entidades de classe de âmbito nacional depende, como há muito se assentou, da coexistência dos seguintes requisitos:

**(i) caracterização como entidade classista; (ii) pertinência temática** do objeto estatutário face à norma impugnada; **(ii) caráter nacional**, figurado, como regra, na existência de representação em, ao menos, 9 (nove) estados da federação; **(iv)**

**ADPF 995 / DF**

**representatividade de toda a classe** capaz de ser atingida pela norma; e **(v) homogeneidade dos representados**. A deficiência de qualquer deles implica ilegitimidade ativa da entidade e consequente indeferimento da inicial. ADI 3.617-AgR/DF, julg. 25/05/2011.”

Portanto, conforme a jurisprudência desta Corte “para que a entidade de classe tenha âmbito nacional, **não basta que o declare em seus estatutos. É preciso que esse âmbito se configure, de modo inequívoco.**”, conforme assentado nas: ADI nº 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Dj. 28/06/1991, ADI 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Dj. 05/06/1992.

No mesmo sentido, decisão mais recente:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETOS MUNICIPAIS. MEDIDAS DE RECOLHIMENTO NOTURNO RELACIONADAS À COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO PERANTE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA LOCAIS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional.** 2. Sob esse enfoque, a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE carece de legitimidade para a propositura da presente arguição, na medida em que congrega associados vinculados por convicções e práticas intelectuais e religiosas. Precedentes. 3. **O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos**

**ADPF 995 / DF**

fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 4. A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). 5. Agravo Regimental a que se nega provimento.”ADPF 703 Agr., Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 17.02.2021, Dje 25.02.2021

Ao analisar os autos **não se encontra documentação que comprove o cumprimento de tal requisito** para que se possa afirmar a legitimidade ativa da autora da ação. A mera apresentação do Estatuto da Associação Nacional dos Guardas Municipais e a sua alegação na inicial não permitem a confirmação da legitimidade ativa.

Reconheço que, no Mandado de Injunção 7328/DF de minha relatoria, deferi o pedido de ingresso no feito da Associação dos Guardas Municipais do Brasil – AGM na condição de *amicus curiae*, nessa ação mandamental. Entretanto, não há que se confundir os requisitos para a propositura da ADPF e as exigências para a participação na condição de *amicus curiae* em processos do controle concentrado de constitucionalidade.

A respeito do tema, é oportuna a lição do professor Eduardo Talamini que, ao comentar o art. 138 do Código de Processo Civil, afirma:

“A “representatividade” não tem aqui o sentido de legitimação, mas de qualificação. Pode-se usar aqui um neologismo, à falta de expressão mais adequada para o exato paralelo: trata-se de uma *contributividade adequada* (adequada

**ADPF 995 / DF**

aptidão em colaborar). “TALAMINI, Eduardo. *Breves comentários ao novo CPC* (orga. Teresa Wambier, F. Didier Jr., E. Talamini e B. Dantas), São Paulo, Ed. RT, 2015, p. 438-445

Portanto, não se pode confundir a legitimidade ativa e a sua legitimação, e a representatividade adequada, ou, como prefere, o professor da Universidade Federal do Paraná, Eduardo Talamini, a *contributividade adequada exigível do amicus curiae*.

Além disso, o conhecimento e o processamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental exige o cumprimento, pela petição inicial, dos requisitos exigidos pelo art. 3º da Lei 9882/199, isto é:

“Art. 3º-A petição inicial deverá conter:

I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado;

II - a indicação do ato questionado;

III - a prova da violação do preceito fundamental;

IV - o pedido, com suas especificações;

V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.”

Verifico a presença do instrumento de mandato específico para a propositura da ação (eDOC 02). Não obstante, não identifico, desde o início da petição inicial, quais são os atos normativos ou as decisões judiciais que violariam o parágrafo 8º do art. 144.

Nesse sentido, em julgamento recente, a respeito do compatibilidade do exercício da advocacia e da atividade de guarda municipal, decidiu, por **unanimidade** esta Corte que:

“13. Na espécie, **o arguente sustenta, de forma genérica,**

**ADPF 995 / DF**

**existência de ‘relevante controvérsia** em torno da compatibilidade do exercício da função de guarda municipal com o da advocacia, suscitando-se em desfavor dos servidores em questão o dispositivo do art. 28, V, da Lei 8.096/94’.

**Não há identificação precisa dos atos questionados, da prova da ofensa a preceito fundamental e da comprovação da controvérsia judicial, nos termos do inc. II, inc. III e inc. V do art. 3º da Lei 9.882/1998.** Como se observa nas razões da inicial, o arguente menciona decisões da Ordem dos Advogados do Brasil ‘no sentido de denegar o pedido de inscrição de tais profissionais’ com base na legislação infraconstitucional relativa às atribuições daquela prestigiosa entidade. Afirma-se, ainda, que ‘as mais diversas instâncias judiciárias do país decidam em sentido contrário a tal posicionamento, entendendo pela possibilidade de inscrição dos guardas municipais e do exercício da advocacia, e defendendo mesmo que tal medida seja essencial à plena satisfação do sistema normativo constitucional’.

A despeito de tal argumentação, não colaciona o arguente, nos autos, alguma decisão da Ordem dos Advogados do Brasil, limitando-se a transcrever, na petição inicial, ementas de alguns julgados sobre a matéria no Superior Tribunal de Justiça, em desacordo com a exigência prevista no inc. V do art. 3º da Lei n. 9.882/1998.

**Para o regular cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, as decisões impugnadas devem ser especificamente contestadas na petição inicial, não bastando para o seu prosseguimento a alegação genérica da existência de controvérsias judiciais, com referências transcritas nas razões da petição inicial.** ADPF 978 Agr. Rel. Min Cármen Lúcia, julgamento virtual de 13/09/2022 a 23/09/2022, Dje 05/10/2022. “ (grifamos).

Logo, se não há a apresentação e a impugnação específicas das decisões judiciais, **não se pode afirmar a existência de “relevante controvérsia judicial”** que é exigida como requisito da petição inicial da

**ADPF 995 / DF**

arguição de descumprimento de preceito fundamental. Mais uma razão, portanto, para o não conhecimento da ação.

Por fim, o requerente não comprovou o cumprimento do requisito da subsidiariedade (art. 4º. § 1º, da Lei 9.882/1999), para sanar a lesividade alegada, o que impede a continuidade da ação e o seu julgamento do mérito.

Nesse sentido, decisão recente da lavra do e. Ministro Luís Roberto Barroso:

“Direito constitucional e tributário. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Taxa. Emolumentos cartorários. Subsidiariedade da ADPF. Impossibilidade de conversão de ADPF em ADI. Ausência de dúvida razoável. Erro grosseiro. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade – PHS, em face dos itens III e IV, nº 70, Tabela XIII, da Lei nº 14.376/2002, de 27 de dezembro de 2002, do Estado de Goiás; e itens III e IV, nº 70, Tabela XIII, do Provimento nº 29, de 09 de dezembro de 2016, da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás. O requerente alega haver violação ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37 da CF/1988), à vedação ao confisco (art. 150, IV, da CF/188) e ao art. 145, II, da CF/1988. 2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de que o cabimento da ADPF pressupõe a ausência de outro meio eficaz para sanar a ofensa apontada pelo legitimado em sua petição inicial, dada a natureza subsidiária dessa ação. Precedentes.** 3. **No presente caso, não houve observância do pressuposto geral em questão.** Não por outra razão, esta Corte, perante idênticos atos normativos aos questionados nesta ação, reconheceu o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3.502, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 3.124, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/o Acórdão o Min. Alexandre de Moraes; ADI 2.211, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 1.926, da minha relatoria). 4. Este Tribunal não admite a conversão de ADPF em ADI, em situações similares à presente, porquanto inexistente dúvida

**ADPF 995 / DF**

razoável sobre o cabimento desta última em prejuízo daquela primeira. Configura-se erro grosseiro. 5. Não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. ADPF 500 Rel. Min. Roberto Barroso, julg. 27/04/2022, Dje. 03/05/2022.”

Ante o exposto, divirjo do e. Relator, e voto pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

28/08/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO  
BRASIL - AGM BRASIL  
**ADV.(A/S)** : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME E  
OUTRO(A/S)  
**INTDO.(A/S)** : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO  
PAULO

**VOTO**

O Senhor Ministro **Cristiano Zanin** (Vogal): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental formulada pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil - AGM, na qual se pretende, com amparo no § 8º do art. 144 da Constituição Federal, seja dada interpretação conforme ao art. 4º da Lei 13.022/2014, e ao art. 9º da Lei 13.675/2018, para que as guardas municipais, quando instituídas, sejam consideradas órgãos integrantes do sistema de segurança pública.

Iniciado o julgamento do processo na Sessão Virtual de 17/2/2023 a 28/2/2023, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, votou pelo conhecimento da presente arguição e, no mérito, pela sua procedência, nos seguintes termos:

“No mérito, JULGO PROCEDENTE a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações

**ADPF 995 / DF**

judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”.

Ainda naquela Sessão Virtual, os Ministros Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso acompanharam o entendimento do Relator. Inaugurando a divergência, o Ministro Edson Fachin votou pelo não conhecimento da ADPF. Em seguida, o julgamento foi suspenso por pedido de vista do Ministro André Mendonça.

O processo foi levado novamente a julgamento na Sessão Virtual de de 16/6/2023 a 23/6/2023. Em seu voto-vista, o Min. André Mendonça acompanhou a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, entendendo pelo não conhecimento da ADPF, e, caso vencido na preliminar, votou pela procedência, em parte, da presente arguição, no que foi acompanhado pela Ministra Cármen Lúcia e pelo Ministro Nunes Marques.

Ainda na Sessão Virtual de 16/6/2023 a 23/6/2023, a Ministra Rosa Weber acompanhou a divergência inaugurada pelo Ministro Edson Fachin, ou seja, votou pelo não conhecimento da presente arguição. Por sua vez, os Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes acompanharam o voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, pelo conhecimento e provimento da ADPF. Ato contínuo, tendo em vista o resultado parcial da votação, que, até aquele momento, estava empatada, o julgamento foi suspenso em 26/6/2023.

Pois bem. Com as mais respeitosas vênias aos entendimentos em sentido contrário, entendo que o voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, apresentou forte fundamentação pelo conhecimento da presente arguição e, no mérito, pelo seu provimento. Consoante assentado no voto do Relator, é ampla a jurisprudência desta Suprema Corte que reconhece que as guardas municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da Constituição Federal), o que também está em harmonia com

**ADPF 995 / DF**

as disposições da Lei 13.022/2014, que estabelece o estatuto geral das guardas municipais, e da Lei 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública.

Posto isso, acompanho o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, e voto pelo conhecimento e provimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 995**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL - AGM  
BRASIL

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARAES GUILHERME (20654/DF) E  
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**Decisão:** Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli e Roberto Barroso, que conheciam da arguição e convolvavam o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF, e, no mérito, julgavam procedente a arguição, para, nos termos do artigo 144, §8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública; e do voto do Ministro Edson Fachin, que não conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 17.2.2023 a 28.2.2023.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro André Mendonça e dos votos dos Ministros Cármen Lúcia e Nunes Marques, todos no sentido de não conhecer da presente arguição e, se vencidos em relação às questões preliminares, divergiam do Relator para, no mérito, julgando procedentes, em parte, os pedidos, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022, de 2014, e ao art. 9º da 13.675, de 2018, assentando que: "As Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes do Sistema de Segurança Pública, devendo-se observar as peculiaridades e distinções de tratamento que lhes são inerentes quando cotejadas com os demais órgãos integrantes do mesmo sistema"; dos votos dos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes, que acompanhavam o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator); e do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do novo Ministro a integrar a Corte. Plenário, Sessão Virtual de 16.6.2023 a 23.6.2023.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição, convolveu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo

da ADPF e, no mérito, julgou procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18 declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), que não conheciam da arguição, e os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos, divergiam do Relator para, no mérito, julgar procedentes, em parte, os pedidos, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário