

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, 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:

“ARGUICAO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ORGAOS DE SEGURANCA PUBLICA. ART. 144, § 8º DA CONSTITUICAO FEDERAL. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. MERITO. 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). “

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 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 recordar.

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; (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** . A deficiência de qualquer deles implica ilegitimidade ativa da entidade e conseqüente 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 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 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, 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 o 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, 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 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 Luis 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 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.

Plenário Virtual - minuta de voto - 2022/2023