

## 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 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, igualmente ajuizada por entidade potencialmente representativa das guardas municipais, sobre a mesmíssima temática, com idênticas alegações e pedidos, e na qual já se reconheceu 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 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 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).

### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Excelentíssima Senhora Presidente, eminentes Pares, conforme se verifica do esboço 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 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.

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, 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 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”.

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.

### 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 acrescentados).*

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.

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

“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, 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 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 arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição 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 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,

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:

“Agravos regimentais 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. Agravo 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 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 – DOCTRINA – 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 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, consequentemente, 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 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:

“Agravamento regimental 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. Agravamento 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 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. Agravamento 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, 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 prevalecentes 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 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 judiciais diversos*”. 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 – DOUTRINA – 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 – DOUTRINA – 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 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. 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 **julgamento 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 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.**

**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 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 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 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 expresse 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.**

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 vênia 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 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.

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 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).

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.

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 acrescidos).

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 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, 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.**

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**