

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 978  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : REDE SUSTENTABILIDADE  
**ADV.(A/S)** : JOAO BOSCO CHAGAS RIBEIRO NETO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AM. CURIAE.** : SINDICATO DOS AGENTES DE SEGURANÇA  
PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ - SINDIGUARDAS  
**ADV.(A/S)** : NATALIA MENDONCA PORTO SOARES  
**ADV.(A/S)** : MARCELO LUIZ BATISTA OLIVEIRA

**DECISÃO**

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. PRECEDENTES. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.*

**Relatório**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada por Rede Sustentabilidade, objetivando seja conferida “*interpretação conforme à Constituição do art. 28, V, da Lei 8.906/94 para estabelecer que a incompatibilidade nele contida não se estende aos servidores das guardas municipais*”. Tem-se no dispositivo questionado:

*“Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:*

*(...)*

**ADPF 978 / DF**

*V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza;”*

2. O arguente afirma que *“instalou-se na jurisprudência pátria relevante controvérsia sobre a 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, que veda a inscrição nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil dos ocupantes de cargos vinculados direta ou indiretamente à atividade policial”*.

Sustenta que *“a Constituição, em sua literalidade e na interpretação que a atribuem a melhor doutrina e a respeitável jurisprudência deste Suprema Corte, estabelece regime negativo de proteção integral da liberdade profissional, exigindo de qualquer pretensão limitadora desta a aquiescência à reserva de lei em sentido estrito e, ainda quando verificada a adesão a tal exigência, impondo interpretação maximizadora da eficácia do direito fundamental ao trabalho, vedada, portanto, a hermenêutica em prejuízo da liberdade profissional”*.

Enfatiza que *“aos municípios não é estendida qualquer competência para exercer atividade policial, a despeito de seu papel de colaborador ativo na promoção da segurança pública. A mera inclusão da Guarda Municipal na redação do art. 144, portanto, não poderia jamais implicar a incidência do regime de incompatibilidade em escrutínio aos servidores de tal carreira - a não ser que estejamos dispostos a reconhecer também os DETRANs (art. 144, §10º) como órgãos policiais”*.

Argumenta que *“a proporcionalidade em sentido estrito, a saber, a relação entre a medida restritiva e um valor jurídico que se visa a, por meio dela, proteger, inexistente. Não há qualquer causa para que, diante das funções exercidas pelos guardas municipais, se aja em acautelamento da integridade da Jurisdição porque, de fato, tais servidores não ostentam maior influência sobre as atividades cotidianas do Judiciário - em razão do desenvolvimento de suas funções - do que quaisquer outros”*.

**ADPF 978 / DF**

Observa que, “na ausência de uma motivação sólida para afastar os guardas municipais do exercício da advocacia, discriminá-los de tal forma, privando-os de uma oportunidade profissional proveitosa, se revela inconstitucional. Estender um tratamento igual aos agentes de polícia - tão profundamente conectados à atividade jurisdicional e, por isso mesmo, tão sujeitos a conflitos de interesse e ao gozo de vantagens indevidas - e aos guardas, no tocante à incompatibilidade com a advocacia, é ofensa inaceitável à igualdade, dado que trata os desiguais de forma indistinta, ignorando sua diferença”.

**3.** O arguente requer, em sede cautelar, que se determine “à Ordem dos Advogados do Brasil que proceda à inscrição, sem qualquer embaraço, dos servidores públicos das guardas municipais que, preenchendo os requisitos legais, solicitem inscrição no quadro-geral de advogados da entidade”.

No mérito, pede seja a ação julgada procedente “entendendo pela ocorrência de lesão aos preceitos fundamentais da liberdade profissional e da isonomia e firmando interpretação conforme a Constituição do art. 28, V, da Lei 8.906/94 para estabelecer que a incompatibilidade nele contida não se estende aos servidores das guardas municipais e que, por tal razão, é ilegal e inconstitucional a negativa de inscrição assim fundamentada”.

Pleiteia, subsidiariamente, “na remota hipótese de não-acolhimento do pedido anterior, firmar interpretação conforme a Constituição do art. 28, V, da Lei 8.906/94 para estabelecer que a incompatibilidade nele contida tão somente autoriza a limitação da advocacia, pelos guardas municipais, na comarca em que se insere o município no qual atuam”.

**4.** Adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 8).

**5.** O Presidente da República, adotando as informações prestadas pelo Consultor-Geral da União, assim se manifestou:

“(…) não há impedimento na Constituição a que os guardas municipais exerçam a advocacia. A SAJ leciona que, para que determinada restrição a um direito fundamental - direito ao exercício

**ADPF 978 / DF**

*de profissão - seja legítima, não pode ser determinada de forma arbitrária ou meramente conveniente para o legislador, mas sim deve atender a critérios, organizados pela doutrina em dois: que o núcleo essencial do direito fundamental sob estudo seja mantido intocado e que seja respeitada a regra da proporcionalidade como limite às leis restritivas de direitos fundamentais. 11. Especificamente sobre o direito fundamental ao exercício da profissão, a SAJ destaca que a Constituição assegura que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, inciso XIII)” (e-doc. 15).*

**6. O Senado Federal manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar:**

*“ADPF. GUARDA MUNICIPAL. LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ADVOCACIA. DESCABIMENTO. SUBSIDIARIEDADE. PEDIDO CAUTELAR: AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA TUTELA.*

*1. Violação ao princípio da subsidiariedade. Controvérsia cujo conhecimento seria possível via ação direta de inconstitucionalidade.*

*2. Inocorrência de periculum in mora. Disposição legal que conta aproximados 28 anos de vigência ininterrupta. Entendimento que, ainda, tem sido reiteradamente reafirmado pelo STJ pelo menos desde 2017.*

*3. Ausência de fumus boni iuris. Guarda municipal como função pública instrumental e indiretamente ligada à atividade policial porque a lei lhe comete o dever de prestar apoio aos órgãos policiais e à segurança pública. Precedente: ADIn n. 5.538. 4. Pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada” (e-doc. 18).*

**7. O Advogado-Geral da União emitiu parecer no sentido do não conhecimento da presente arguição e, no mérito, pelo deferimento parcial da medida cautelar requerida:**

*“Compatibilidade do exercício da atividade de guarda municipal com a advocacia. Alegada controvérsia judicial relevante. Preliminares. Inépcia da inicial. Inobservância ao requisito da*

**ADPF 978 / DF**

*subsidiariedade. Não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que objetiva, em verdade, impugnar entendimento firmado pela OAB e pela jurisprudência. Fumus boni iuris. Em nossa ordem constitucional, a regra é a liberdade de exercício profissional, podendo a lei, diante de justificativas legítimas, fixar as qualificações necessárias ao regular desempenho de determinada atividade. Inexistência de vedação direta ao exercício da advocacia pelos guardas municipais decorrente da Constituição Federal e da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais). A interpretação que cria vedações aos guardas municipais fora daquelas previstas no Estatuto da Advocacia se apresenta como incompatível com o texto constitucional. Demonstração de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, no mérito da cautelar, pelo deferimento parcial da medida pleiteada para fixação de tese jurídica no sentido de que o Guarda Municipal está livre para exercer atividade de advogado, nos termos e limites definidos pela Ordem dos Advogados do Brasil, conforme o Estatuto da Advocacia” (e-doc. 22).*

**8. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, e, no mérito, pela improcedência do pedido:**

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 28, V, DA LEI 8.096/1994. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. GUARDAS MUNICIPAIS. INCOMPATIBILIDADE COM O EXERCÍCIO DA ADVOCACIA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. RESTRIÇÃO À LIBERDADE DE EXERCÍCIO DE PROFISSÃO. LEGALIDADE E PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*

*1. É inadmissível a ADPF quando existir outro meio eficaz para neutralizar, de maneira ampla, geral e imediata, a suposta situação de lesividade a preceito fundamental (princípio da subsidiariedade Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).*

**ADPF 978 / DF**

2. São constitucionais restrições ao exercício profissional quando a legislação persegue fim constitucionalmente adequado, que se justifica diante de necessidades de interesse público, sem implicar reserva de mercado.

3. É de se privilegiar a escolha do legislador quando editada norma que está inserida dentro de espectro de regulamentação constitucionalmente previsto e está justificada pelo interesse público de modo proporcional e razoável.

4. A restrição imposta pelo art. 28, V, da Lei 8.096/1994, ao incompatibilizar o exercício da advocacia com o desempenho de atividade de guarda municipal, não alcança o núcleo essencial da liberdade de exercício, sendo proporcional e razoável para a defesa do interesse público diante dos possíveis conflitos de interesse decorrentes do exercício simultâneo dessas profissões, bem como da submissão das carreiras a normas deontológicas mutuamente excludentes: independência por parte dos advogados e hierarquia e disciplina por parte dos guardas municipais.

Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido" (e-doc. 25).

9. O Sindicato dos Agentes de Segurança Pública do Estado do Ceará - SindiGuardas foi admitido como *amicus curiae* (e-doc. 34).

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

10. A análise dos elementos constantes dos autos da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental conduz à conclusão de não poder ser ela conhecida neste Supremo Tribunal por múltiplos fundamentos, cada um deles, autonomamente, suficiente para impedir o válido prosseguimento da arguição proposta.

*Inépcia da petição inicial*

11. Pelo art. 1º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento de controle abstrato de

**ADPF 978 / DF**

constitucionalidade de ato do Poder Público, anterior ou posterior à Constituição da República, estadual ou municipal, de órgão ou entidade dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Nos termos do art. 3º da Lei n. 9.882/1999, na qual se dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, põe-se que a petição inicial deve conter:

*“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”.*

**12.** No art. 4º daquela mesma Lei se dispõe que a petição inicial será indeferida liminarmente pelo relator quando não forem cumpridas as condições e providos os requisitos para a sua processabilidade:

*“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”.*

**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

**ADPF 978 / DF**

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.

Ademais, dentre os documentos juntados aos autos, no ajuizamento da arguição, verifica-se apenas a procuração (e-doc. 2), o estatuto social (e-docs. 3 e 4) e no campo do *“ato questionado”* o arguente colacionou o Diário Oficial da União no qual consta a norma prevista no inc. V do art. 28, da Lei n. 8.906/94 (e-doc. 5), sem indicar os atos mencionados na petição inicial.

A narrativa constante da inicial e os documentos juntados aos autos

**ADPF 978 / DF**

não permite que se compreenda com clareza os argumentos e os pedidos invocados pelo arguente. A ausência de indicação do ato questionado, conforme se exige no inc. II do art. 3º da Lei 9.882/1998, importa na inépcia da inicial.

Também não há nos autos prova da ofensa de preceito fundamental, nos termos do inc. III do art. 3º da Lei n. 9.882/1998.

A alegação, nas razões da inicial, de que *“não podemos escapar ao claro cabimento da presente arguição, que intenta proteger os preceitos fundamentais da liberdade profissional - art. 5º, XIII - e da isonomia - art. 5º, caput -, cuja plena realização se encontra afetada de forma direta pelos resultados da relevante controvérsia jurídica que se instalou nacionalmente quanto à compatibilidade do exercício da função de guarda municipal com o da advocacia”* não comprova eventual ofensa ao que previsto no *caput* e inc. XIII do art. 5º da Constituição da República.

Inferre-se que a efetiva ofensa ao preceito fundamental indicada pelo arguente, se existente no caso, somente ocorreria de forma indireta, a inviabilizar o prosseguimento da presente arguição.

Nesse sentido, em obra doutrinária, o Ministro Roberto Barroso leciona:

*“(...) para o cabimento da ADPF, não basta a alegação de não observância de um preceito fundamental existente na Constituição. Considerando o texto de 1988, não haveria grande dificuldade em associar um tema ou uma discussão a preceitos fundamentais como, e.g., a igualdade, a legalidade, a liberdade, a dignidade humana, dentre outros. A rigor, a discordância acerca da interpretação conferida a uma lei poderia dar margem à alegação de violação à legalidade – embora caiba ao STJ, e não ao STF, uniformizar a interpretação da ordem infraconstitucional. Da mesma forma, o fato de existirem interpretações diversas proferidas por diferentes órgãos jurisdicionais sobre uma mesma lei poderia ser descrito como ameaça à isonomia-*

**ADPF 978 / DF**

*nada obstante, mais uma vez, a competência do STJ na matéria. Portanto, para o cabimento da ADPF, a suposta ameaça ou lesão ao preceito fundamental de ser real e direta” (O controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 362).*

Ademais, também não se observa da petição inicial indicação do preceito fundamental tido como ofendido, a despeito da exigência do inc. I do art. 3º da Lei n. 9.882/1998. Consta do pedido da peça inicial *“interpretação conforme a Constituição do art. 28, V, da Lei 8.906/94 para estabelecer que a incompatibilidade nele contida tão somente autoriza a limitação da advocacia, pelos guardas municipais, na comarca em que se insere o município no qual atuam”,* sem, contudo, demonstrar e indicar os preceitos fundamentais os quais alega terem sido contrariados.

Na manifestação apresentada nos autos, o Advogado-Geral da União sustentou a inépcia da petição inicial, nos seguintes termos:

*“(...) o arguente não identificou, de maneira formalmente apropriada, qual o objeto de impugnação, quando era perfeitamente possível fazê-lo para adequada instrução do processo. Não se verifica com clareza, ao longo da peça, os atos do poder público questionados, os quais foram apontados de forma imprecisa e abrangente para subsidiar os pedidos formulados pela autora. (...) Como se percebe pela instrução dos autos, não foram sequer juntadas provas das alegadas violações de preceito fundamental indicadas pelo requerente ao longo da exordial. As falhas verificadas na petição inicial, além de impedirem o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, prejudicam a delimitação precisa do objeto da arguição, a ponto de tornar inviável sua apreciação por essa Suprema Corte” (fl. 6, e-doc. 22).*

É inepta a petição inicial apresentada nos autos, pois ausentes os pressupostos processuais consistentes na indicação específica e expressa do ato questionado, na prova e na indicação da ofensa do preceito

**ADPF 978 / DF**

fundamental e na comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera contrariado.

14. Nesse sentido, por exemplo, os seguintes precedentes deste Supremo Tribunal Federal:

*“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS EM SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. PRECEDENTES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL: AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Confederação sindical autora: impertinência temática entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da entidade. Precedentes. O vínculo indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta. Precedentes. 2. Ausência expressamente assumida pelo arguente de indicação de ato do Poder Público. 3. Faltantes os requisitos constantes do inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99 tem-se por inepta a petição inicial. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida” (ADPF n. 849, minha relatoria, Plenário, DJe 30.9.2021).*

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DEMORA, PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, NA NOMEAÇÃO DE MAGISTRADOS. AUSÊNCIA DE ATO, OMISSIVO OU COMISSIVO, QUE CONTRARIE A CONSTITUIÇÃO. PLEITO A PROVIMENTO DE CARÁTER NORMATIVO. SUBSIDIARIEDADE. ARGUIÇÃO INADMISSÍVEL. 1. É requisito de regularidade formal da arguição*

**ADPF 978 / DF**

*de descumprimento de preceito fundamental a indicação de ato concreto e objetivo, omissivo ou comissivo, com a efetiva prova de violação ao preceito fundamental supostamente violado (art. 3º da Lei 9.882/99). 2. Não se admite a utilização da ADPF em face de atos estatais ainda não aperfeiçoados (ADPF 43-AgR, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 19/12/2003). 3. A pretensão a que se estenda a aplicabilidade do prazo previsto no art. 94, parágrafo único, da Constituição, a hipóteses não tratadas nesse dispositivo implica providência de caráter normativo, insuscetível de acolhimento na via da ADPF. 4. Eventual mora na escolha e nomeação de magistrados para os Tribunais da União, se atentatória a direito subjetivo, poderá ser discutida pelos interessados na via do mandado de segurança, com eficácia e celeridade, o que afasta o cabimento da ADPF em face do requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei 9.882-99). 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADPF n. 311 AgR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJe 7.2.2017).*

*“AGRAVO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS NÃO ATENDIDOS. ATOS COM AUSÊNCIA DE NORMATIVIDADE ADEQUADA. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL NÃO DEMONSTRADA. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA LEI Nº 9.882/1999. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ART. 4º, § 1º DA LEI Nº 9.882/1999. INADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Formulação, na petição inicial da arguição, de pedido abrangente e impreciso voltado contra todos os ‘atos de império’ que reconheçam a prescrição. Ausência de precisão e clareza dos objetos de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. A teor do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999, o fundamento da controvérsia constitucional apto a abrir a via da ADPF há de atender, entre outros, o requisito da demonstração da existência de relevante controvérsia constitucional. Indicação, como ato normativo, de meras manifestações exaradas em*

**ADPF 978 / DF**

*processos judiciais, a fim de prover informações em ações de mandados de segurança. Pendência de decisão judicial e sujeição a todo o trâmite recursal previsto no ordenamento jurídico. Uma única sentença judicial a acompanhar a petição inicial é insuficiente para demonstrar a relevante controvérsia necessária. Precedentes. 3. Ao assentar o requisito da subsidiariedade da ADPF, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva. Ainda que eventualmente não alcançada a hipótese pelas demais vias de acesso à jurisdição concentrada, inidôneo o manejo de ADPF quando passível de ser neutralizada com eficácia a lesão mediante o uso de outro instrumento processual. De todo incompatível com a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental a dedução de pretensão de natureza subjetiva sob roupagem de procedimento de fiscalização da constitucionalidade de ato normativo. Precedentes. 4. Não atendidos os pressupostos processuais concernentes (i) à precisão e clareza na indicação dos atos normativos descumpridores de preceitos fundamentais; (ii) à existência de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo” (ADPF n. 711 ED-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 3.12.2020).*

E, ainda: ADPF n. 518, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 9.11.2018 e ADPF n. 139, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 14.2.2014.

Tem-se no caso petição inepta, na qual se tem descrição de quadro que não atende os requisitos para ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Carece a peça de comprovação dos requisitos do inc. I, II, III e V do art. 3º da Lei n. 9.882/99 para o seu processamento, impondo-se o seu indeferimento liminar.

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida, devendo ser a peça inicial liminarmente

**ADPF 978 / DF**

indeferida nos termos do art. 4º da Lei n. 9.882/1999.

*Ofensa reflexa à Constituição da República*

15. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é assente no sentido de não ser possível o controle abstrato da constitucionalidade de normas quando, para o deslinde da questão se apresenta indispensável o exame prévio de normas jurídicas infraconstitucionais ou a análise de matéria de fato. Confirmam-se, por exemplo:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE ABSTRATO DE ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXAME DA LEI NA QUAL SE FUNDAMENTA O ATO REGULAMENTADOR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido de não se admitir o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo secundário por ser necessário o exame da lei na qual aquele se fundamenta, não impugnada na presente ação” (ADI n. 6.117 AgR, minha relatoria, Plenário, DJe 27.10.2020).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DECRETO CARÁTER REGULAMENTADOR INADEQUAÇÃO. O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre norma legal e o texto da Constituição Federal, revelando-se inadequado no caso de ato regulamentador, sob pena de ter-se o exame, em sede concentrada, de conflito de legalidade considerado o parâmetro envolvido” (ADI n. 5.593 AgR, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 1º.2.2019).*

*“Ementa: AGRAVO INTERNO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DA BASE DE CÁLCULO DO IPTU POR ATO DO EXECUTIVO. POSSIBILIDADE.*

**ADPF 978 / DF**

*OBSERVÂNCIA DOS ÍNDICES OFICIAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA INDIRETA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. NÃO CABIMENTO DA ADPF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A atualização monetária da base de cálculo do IPTU pode ser realizada por meio de ato regulamentar do Executivo, desde que observados os índices oficiais estabelecidos em lei formal. Precedentes: RE 648245, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2013; ARE 820303 ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09/09/2014; AI 572965 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 23/05/2006. (...) 3. A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 4. A decisão agravada estabeleceu que, verbis: a Instrução Normativa nº. 001/2011 da Secretaria de Finanças do Município do Recife/PE dispôs, em seu Anexo I, sobre critérios de fixação do valor de metro quadrado de construção (Vu) dos imóveis localizados naquela cidade. Avaliar se tais valores foram majorados segundo índice superior à inflação apurada do período é discussão de índole infraconstitucional, a exigir o cotejo analítico entre o ato questionado e a Lei municipal nº 16.607/2000. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, proceder a tal juízo, que deve ser realizado nas vias ordinárias próprias. 5. Agravo interno a que se nega provimento” (ADPF n. 247 AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 24.10.2018).*

Ainda, no mesmo sentido: ADPF n. 354 AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 3.3.2016; ADPF n. 350 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 18.11.2016; e ADPF n. 406 AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 2.12.2016.

**16.** Na espécie, a possibilidade ou não da inscrição de guarda municipal na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, para fins de

**ADPF 978 / DF**

exercício da advocacia, nos termos do inc. V do art. 28 da Lei n. 8.906/1994, revela-se adstrita às normas infraconstitucionais, sendo reflexa eventual ofensa à Constituição da República.

Para o exame da controvérsia seria necessário analisar o disposto na Lei n. 13.675, de 11.6.2018, que *"disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal"*, instituidora, no seu art. 9º, do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), dispondo, no inc. VII do § 2º, que os guardas municipais são integrantes operacionais do aludido Sistema Único de Segurança Pública:

*"Art. 9º 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.*

*§ 2º São integrantes operacionais do Susp:*

*(...)*

*VII - guardas municipais;"*

Anote-se, nesse sentido, que o Superior Tribunal de Justiça, no exercício da sua competência constitucional de uniformizar a interpretação da legislação federal, decidiu, em recurso repetitivo, com base na Lei n. 13.675/2018, que *"o exercício da advocacia, mesmo em causa própria, é incompatível com as atividades desempenhadas por servidor ocupante de cargo público de agente de trânsito, nos termos do art. 28, V, da Lei 8.906/94"* (REsp n. 1.815.461/AL, Relatora a Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 29.3.2021).

Naquele julgado, o Superior Tribunal de Justiça assentou que *"da leitura dos dispositivos da Lei 9.503/97 resta claro que os agentes de trânsito ocupam cargos 'vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de*

**ADPF 978 / DF**

*qualquer natureza', tal como previsto no art. 28, V, da Lei 8.906/94, exercendo funções que condicionam o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringem o exercício da liberdade dos administrados no interesse público, de modo que desempenham atividades incompatíveis com o exercício da advocacia. Tal entendimento, pacificado no âmbito do STJ, vê-se reforçado, quanto aos agentes de trânsito, pela nova redação que a EC 82/2014 imprimiu ao art. 144 da CF/88, bem como pelo art. 9º, § 2º, XV, da Lei 13.675/2018”.*

Também o Superior Tribunal de Justiça tem inúmeros precedentes nos quais, no exame da matéria questionada nos autos, assentou que *“a incompatibilidade do art. 28, inc. V, da Lei n. 8.906/94 não se limita a carreiras policiais da segurança pública, mas a toda a atividade de polícia administrativa que se desenvolva nos moldes informados pelo art. 78 do Código Tributário Nacional”*(AgInt nos EDcl no REsp 1834899/PR, Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 29.5.2020).

E, ainda, no mesmo sentido, os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça: AgInt no REsp 1.752.999/RS, Relator o Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31.5.2019; AgInt no REsp 1.674.268/PR, Relator o Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 20.8.2018; e REsp 1.703.391/RS, Relator o Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19.12.2017.

Para exame da questão posta na presente arguição seria necessário analisar também o disposto no art. 8º da Lei n. 8.906/1994, no qual se estabelece que *“para inscrição como advogado é necessário: I – capacidade civil; II – diploma ou certidão de graduação em direito, obtido em instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada; III – título de eleitor e quitação do serviço militar, se brasileiro; IV – aprovação em Exame de Ordem; V – não exercer atividade incompatível com a advocacia; VI – idoneidade moral; VII – prestar compromisso perante o conselho”*.

Examinar se os guardas municipais se inserem ou não na vedação do

**ADPF 978 / DF**

inc. V do art. 28 da Lei n. 8.906/1994 exige o cotejo analítico entre o ato questionado e as normas infraconstitucionais que regulam a matéria em exame. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, proceder a esse juízo, que deve ser realizado nas vias ordinárias próprias em exame de legalidade do quadro descrito.

17. Ressalte-se o entendimento deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que o exame da negativa de inscrição profissional na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB de guardas municipais revela-se questão de legalidade e, portanto, eventual ofensa à Constituição da República, se existente, seria indireta. Confirmam-se os seguintes precedentes:

*“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. INSCRIÇÃO PROFISSIONAL NA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB. CANCELAMENTO: EXERCÍCIO DE ATIVIDADE INCOMPATÍVEL COM A ADVOCACIA. RETORNO: ALEGAÇÃO DE DIREITO AO NÚMERO ORIGINÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (AI n. 666.263 AgR, minha relatoria, Primeira Turma, DJe 2.10.2009).*

*“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 e 356 DO STF. INSCRIÇÃO NA OAB. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I – Inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Ademais, se os embargos declaratórios não foram opostos com a finalidade de suprir essa omissão, é inviável o recurso. Precedentes. II – Para dissentir da conclusão a que chegou o acórdão recorrido quanto ao não preenchimento dos requisitos necessários à inscrição definitiva nos*

**ADPF 978 / DF**

*quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, necessário seria o reexame de normas infraconstitucionais, bem como a análise do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF . Precedentes. III – Embargos de declaração convertidos em agravo regimental, a que se nega provimento” (AI n. 814.853-ED/SP, Relator o Ministro Ricardo Lewansdowski, Primeira Turma, DJe 26.5.2011).*

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL–OAB. ADVOCACIA. EXERCÍCIO. SERVIDOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. NECESSIDADE DE REEXAME DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. NEGATIVA DE PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. SÚMULA 283 DO STF. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Ausência de prequestionamento do dispositivo constitucional alegado violado. Incidência da Súmula 282 do STF. Ademais, não opostos embargos declaratórios para suprir a omissão, é inviável o recurso, nos termos da Súmula 356 do STF. II – É inadmissível o recurso extraordinário quando sua análise implica rever a interpretação de normas infraconstitucionais que fundamentam a decisão a quo. A afronta à Constituição, se ocorrente, seria apenas indireta. III - A negativa de provimento ao recurso especial pelo Superior Tribunal de Justiça torna definitivos os fundamentos infraconstitucionais que amparam o acórdão recorrido (Súmula 283 do STF). IV – Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE n. 816.971 AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewansdowski, Segunda Turma, DJe 15.8.2014).*

*“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 28.08.2020. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. ADVOCACIA. GUARDA MUNICIPAL. INCOMPATIBILIDADE. PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE RESPEITADO. ART. 21, § 1º, DO RISTF. ALEGADA FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO*

**ADPF 978 / DF**

AGRAVADA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. ARTS. 1.021, §1º, DO CPC E 317, § 1º, DO RISTF. PRECEDENTES. 1. Inocorrência de violação ao princípio da colegialidade. O art. 21, §1º, do RISTF, autoriza o relator, de forma monocrática, a negar seguimento a recurso manifestamente inadmissível. 2. Descabe confundir ausência de fundamentação dos atos judiciais com crivo contrário aos interesses defendidos. 3. É ônus do recorrente, nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC e 317, § 1º, do RISTF impugnar de modo específico todos os fundamentos da decisão agravada. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa do art. 1.021, §4º, CPC. Sem honorários, por se tratar de recurso oriundo de mandado de segurança (Súmula 512/STF)” (ARE n. 1.260.086 AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 30.11.2020).

“E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ALEGADA VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS – OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO – CONTENCIOSO DE MERA LEGALIDADE – REEXAME DE FATOS E PROVAS – IMPOSSIBILIDADE – SÚMULA 279/STF – PRECEDENTES (STF) – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE DE PROCESSO DE MANDADO DE SEGURANÇA (SÚMULA 512/STF E LEI Nº 12.016/2009, ART. 25) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO” (RE n. 1.181.322 AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.9.2019).

E, ainda, no mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas:

“DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário com base no art. 102, inciso III, da Constituição Federal. O apelo extremo foi interposto com fundamento na alínea ‘a’ do permissivo constitucional. O acórdão recorrido ficou assim ementado: ADMINISTRATIVO.

**ADPF 978 / DF**

*SERVIDOR PÚBLICO. GUARDA MUNICIPAL. INSCRIÇÃO NA OAB. LEI Nº 8.906/94. ATIVIDADE QUE SE ENQUADRA COMO POLICIAL. VEDAÇÃO. 1. Trata-se de apelação interposta em face de sentença que confirmou a liminar e concedeu a segurança, para assegurar à parte impetrante o direito a sua imediata inscrição no quadro geral dos advogados da OAB, seccional de Pernambuco, devendo a autoridade coatora abster-se de impor qualquer óbice à sua efetivação. 2. O cerne da presente controvérsia cinge-se em perquirir se o Cargo de Guarda Municipal é incompatível com o exercício da advocacia. 3. O Magistrado a quo afirmou que ‘a atividade de guarda municipal, pelas suas características próprias, não pode ser considerada como atividade policial, mormente porque as atividades policiais de qualquer natureza, a rigor, compreendem aquelas de ordem preventiva e repressiva, assim entendidas como as desempenhadas no âmbito das polícias militar e civil, dos estados, e federal, da União, tangenciadas pela Constituição Federal, no Título V, da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, topicamente, no capítulo III, dispensado à segurança pública’. 4. O estatuto da OAB, em seu artigo 28, inciso V, estipula que a advocacia é incompatível com as atividades de ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente à atividade policial de qualquer natureza. 5. O STJ tem posicionamento consolidado “no sentido da incompatibilidade do exercício da advocacia com o exercício de cargo de guarda municipal”. (AgInt nos EDcl no REsp 1834899/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/05/2020, DJe 29/05/2020). 6. Quanto a esta Corte Regional, embora o entendimento sobre a proibição do exercício da advocacia para tal classe de servidores não seja absolutamente pacífica, verifica-se que a sua jurisprudência majoritária, e especificamente a desta Terceira Turma, também consideram que é vedada a inscrição na OAB aos guardas municipais. Precedentes: (PROCESSO: 08226822020194058100, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA, 2ª TURMA, JULGAMENTO: 28/07/2020); (PROCESSO: 08239129720194058100, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ BISPO DA SILVA NETO (CONVOCADO), 3ª TURMA, JULGAMENTO: 09/07/2020). 7.*

**ADPF 978 / DF**

*Apelação provida, para reconhecer que a atividade desenvolvida pelo impetrante, como guarda municipal de Ipojuca/PE, impede a sua inscrição no quadro da OAB/PE. No recurso extraordinário sustenta-se violação do(s) art.(s) 5º, inciso XIII, da Constituição Federal. Decido. Analisados os autos, verifica-se que, para ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem, seria necessário analisar a causa à luz da interpretação dada à legislação infraconstitucional pertinente e reexaminar os fatos e as provas dos autos, o que não é cabível em sede de recurso extraordinário, pois a afronta ao texto constitucional, se houvesse, seria indireta ou reflexa e a Súmula 279 desta Corte impede o reexame de provas. (...) Ex positis, nego seguimento ao recurso (alínea c do inciso V do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)” (RE n. 1330435, decisão monocrática, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 16.6.2021).*

*“(…) Com efeito, o Tribunal de origem, quando do julgamento da controvérsia, com base na interpretação de legislação infraconstitucional (art. 28, V, da Lei 8.906/94) e nos fatos e provas constantes dos autos, assentou (eDOC 1, p. 235): “Conforme consignado no decisum agravado, a orientação jurisprudencial mais recente do STJ entende incompatível o exercício da advocacia por pessoas detentoras de funções ou cargos públicos vinculados direta ou indiretamente à atividade policial (...). Desse modo, a discussão referente à possibilidade de inscrição de guarda municipal na OAB-RS, para fins de exercício da advocacia, revela-se adstrita ao âmbito infraconstitucional, tornando oblíqua ou reflexa eventual ofensa à Constituição Federal, o que inviabiliza o processamento do recurso extraordinário” (ARE n. 1260086, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 7.8.2020).*

*“DECISÃO: O presente recurso extraordinário foi interposto por Anderson Borges Brito contra acórdão que, confirmado em sede de embargos de declaração pelo E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, está assim ementado: ‘CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – INSCRIÇÃO NA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL –*

**ADPF 978 / DF**

*GUARDA MUNICIPAL – ATIVIDADE INCOMPATÍVEL – SENTENÇA REFORMADA.* A parte recorrente, ao deduzir o apelo extremo em questão, sustentou que o Tribunal ‘a quo’ teria transgredido preceitos inscritos na Constituição da República. Cumpre ressaltar, desde logo, que a suposta ofensa ao texto constitucional, caso existente, apresentar-se-ia por via reflexa, eis que a sua constatação reclamaria – para que se configurasse – a formulação de juízo prévio de legalidade fundado na vulneração e infringência de dispositivos de ordem meramente legal. Não se tratando de conflito direto e frontal com o texto da Constituição, como exigido pela jurisprudência da Corte (RTJ 120/912, Rel. Min. SYDNEY SANCHES – RTJ 132/455, Rel. Min. CELSO DE MELLO), torna-se inviável o trânsito do recurso extraordinário. Com efeito, o acórdão impugnado em sede recursal extraordinária, ao decidir a controvérsia jurídica objeto deste processo, dirimiu a questão com fundamento em legislação infraconstitucional (Lei nº 8.906/94), o que torna incognoscível o apelo extremo. Cabe registrar, de outro lado, que incide, na espécie, o enunciado constante da Súmula 279/STF, que assim dispõe: ‘Para simples reexame de prova, não cabe recurso extraordinário.’ (grifei) É que, para se acolher o pleito deduzido pela parte ora recorrente, tornar-se-ia necessário o reexame dos fatos e das provas constantes dos autos, circunstância essa que obsta o próprio conhecimento do apelo extremo, em face do que se contém na Súmula 279/STF. A mera análise do acórdão recorrido demonstra que o E. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao proferir a decisão questionada, apoiou-se em interpretação de dispositivos legais e em aspectos fático-probatórios: “Dispõe o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94) o seguinte (...): CAPÍTULO III Da Inscrição (...) Art. 8º Para inscrição como advogado é necessário: I – capacidade civil; II – diploma ou certidão de graduação em direito, obtido em instituição de ensino oficialmente autorizada e credenciada; III – título de eleitor e quitação do serviço militar, se brasileiro; IV – aprovação em Exame de Ordem; V – não exercer atividade incompatível com a advocacia; VI – idoneidade moral; VII – prestar compromisso perante o conselho. (...) Impõe-se observar, por relevante, que o entendimento exposto na presente

**ADPF 978 / DF**

*decisão tem sido observado em julgamentos proferidos no âmbito desta Suprema Corte (AI 666.263-AgR/RS, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ARE 1.111.611/RS, Rel. Min. EDSON FACHIN): (...). Sendo assim, e em face das razões expostas, não conheço do recurso extraordinário, por manifestamente inadmissível (CPC, art. 932, III), restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de efeito suspensivo” (RE n. 1181322, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJe 27.2.2019).*

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 243, anotou-se que *“crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, à aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política”* (ADI n. 264-3 AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8.4.1994).

A ofensa indireta às normas constitucionais não autoriza o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**18.** Ademais, evidencia-se a impossibilidade da acolhida do pedido formulado na inicial, porque eventual interpretação da norma impugnada no sentido pretendido pelo arguente resultaria na atuação como legislador positivo por este Supremo Tribunal, alterando-se norma vigente há vinte e oito anos, em descompasso com o afirmado reiteradas vezes pelo Supremo Tribunal Federal:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - RESOLUÇÃO Nº 16.336/90 - INCONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO - MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO - BANCADA PAULISTA NA CÂMARA FEDERAL - ELEVAÇÃO IMEDIATA PARA 70 DEPUTADOS FEDERAIS - FUNÇÃO DO S.T.F. NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE -*

**ADPF 978 / DF**

SUA ATUAÇÃO COMO LEGISLADOR NEGATIVO - CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 45, § 1º) - REGRA QUE NÃO É AUTO- APLICÁVEL - MORA CONSTITUCIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE ELEVAÇÃO AUTOMÁTICA DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR - SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA. - *A norma consubstanciada no art. 45, § 1º, da Constituição Federal de 1988, reclama e necessita, para efeito de sua plena aplicabilidade, de integração normativa, a ser operada, mediante adequada intervenção legislativa do Congresso Nacional (interpositio legislatoris), pela edição de lei complementar, que constitui o único e exclusivo instrumento juridicamente idôneo, apto a viabilizar e concretizar a fixação do número de Deputados Federais por Estado-membro. - A ausência dessa lei complementar (vacuum juris), que constitui o necessário instrumento normativo de integração, não pode ser suprida por outro ato estatal qualquer, especialmente um provimento de caráter jurisdicional, ainda que emanado desta Corte. - O reconhecimento dessa possibilidade implicaria transformar o S.T.F., no plano do controle concentrado de constitucionalidade, em legislador positivo, condição que ele próprio se tem recusado a exercer. - O Supremo Tribunal Federal, ao exercer em abstrato a tutela jurisdicional do direito objetivo positivado na Constituição da República, atua como verdadeiro legislador negativo, pois a declaração de inconstitucionalidade em tese somente encerra, em se tratando de atos (e não de omissões) inconstitucionais, um juízo de exclusão, que consiste em remover, do ordenamento positivo, a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo jurídico normativo consubstanciado na Carta Política. - A suspensão liminar de eficácia de atos normativos, questionados em sede de controle concentrado, não se revela compatível com a natureza e a finalidade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, eis que, nesta, a única consequência político-jurídica possível traduz-se na mera comunicação formal, ao órgão estatal inadimplente, de que está em mora constitucional” (ADI n. 267-MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 19.5.1995).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI*

**ADPF 978 / DF**

Nº 8.713/93 (ART. 8º, § 1º, E ART. 9º) - PROCESSO ELEITORAL DE 1994 - SUSPENSÃO SELETIVA DE EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA LEGAL - CONSEQÜENTE ALTERAÇÃO DO SENTIDO DA LEI - IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO - DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, § 1º) - INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA - A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS - SIGNIFICADO - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DOMICÍLIO ELEITORAL (ART. 9º) - PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE - MATÉRIA A SER VEICULADA MEDIANTE LEI ORDINÁRIA - DISTINÇÃO ENTRE PRESSUPOSTOS DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA E OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW - CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA EM PARTE. AUTONOMIA PARTIDÁRIA: (...) O STF COMO LEGISLADOR NEGATIVO: *A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar. Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador. (...)* SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW E FUNÇÃO LEGISLATIVA: *A cláusula do devido processo legal - objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição - deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de*

**ADPF 978 / DF**

*conteúdo arbitrário. A essência do substantive due process of law reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade. Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal. O magistério doutrinário de CAIO TÁCITO. Observância, pelas normas legais impugnadas, da cláusula constitucional do substantive due process of law” (ADI n. 1.063-MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001).*

Como assentado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança n. 22.690: “O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. - A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. - Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 - RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 - RTJ 153/765, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário - que não dispõe de função legislativa - passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com

**ADPF 978 / DF**

*evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes”*  
(Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 7.12.2006).

19. Conforme os fundamentos adotados na reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, não conheço da presente arguição pelo desatendimento aos pressupostos processuais previstos no art. 4º da Lei 9.882/1999 e pela ausência de ofensa direta à Constituição da República.

21. Pelo exposto, evidenciados óbices ao cabimento da presente arguição, **nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 4º da Lei n. 9.882/1999).

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 10 de agosto de 2022.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora