

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Existem duas questões em exame na presente ação direta de inconstitucionalidade: saber se (i) é constitucional limitar o porte de armas a 50% dos servidores do Poder Judiciário da União ou do Ministério Público da União que exercem função de segurança e (ii) é legítimo fixar que a proteção pessoal ou institucional oferecida às autoridades judiciais e aos membros do *Parquet* passe por avaliação prévia e por definição pela polícia judiciária.

1) Questões preliminares

Reconheço, de início, a legitimidade ativa *ad causam* da AGEPOLJUS.

Atendendo à representatividade adequada, a entidade de classe deve preencher os seguintes requisitos: abrangência nacional, delimitação subjetiva da requerente, pertinência temática e compatibilidade entre a abrangência da representação da requerente e o ato questionado.

Esse é o atual posicionamento do STF, o qual pode ser sintetizado no seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 8º, 9º E 10 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2012, DE MINAS GERAIS. LEGITIMIDADE ATIVA DAS ENTIDADES DE CLASSE. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 42, §§ 1º E 2º, E 142, § 3º, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESTADUAL ESPECÍFICA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS. ARTIGO 22, XXI E XXIII.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece os seguintes requisitos a serem atendidos pelas entidades de classe no ajuizamento de ação de controle concentrado: a) abrangência nacional; b) delimitação subjetiva da associação; c) pertinência temática; e d) compatibilidade entre a abrangência da representação da associação e o ato questionado. Requisitos atendidos pelas associações postulantes. Legitimidade ativa reconhecida.

2. A Lei Complementar Estadual 125/2012, do Estado de Minas Gerais, por tratar exclusivamente sobre o regime jurídico dos militares daquele Estado e sobre regras de previdência do regime próprio dos militares e praças, tem a especificidade

exigida pela Constituição Federal, atendendo ao comando dos arts. 42, §§ 1º e 2º e 142, § 3º, X, da Constituição Federal.

3. O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência dominante no sentido de reconhecer que cabe à lei estadual, nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Federal, regulamentar as disposições do art. 142, § 3º, inciso X, dentre as quais as relativas ao regime de aposentadoria dos militares estaduais. A atribuição da competência legislativa federal para edição de normas gerais das polícias militares e corpos de bombeiros militares, necessárias para regular a competência, estrutura, organização, efetivos, instrução, armamento, justiça e disciplina que lhes importem um controle geral, de âmbito nacional, não exclui a competência legislativa dos Estados para tratar das especificidades atinentes aos temas previstos pela própria Constituição como objeto de disciplina em lei específica de cada ente estatal em relação aos militares que lhes preste serviço.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente." (ADI 4.912/MG, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 11.5.2016, DJe 24.5.2016).

In casu, a requerente, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE SEGURANÇA DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO (AGEPOLJUS), é formada por associados pertencentes à mesma categoria profissional, agentes de segurança do Poder Judiciário da União, e está presente em mais de nove unidades da federação. (eDOC. 13)

É certo que, em um primeiro momento, compreendi que a AGEPOLJUS, por representar apenas parcela dos servidores do Poder Judiciário da União, não detinha legitimidade ativa *ad causam* para ações do controle concentrado. **Penso, no entanto, que, após renovada reflexão, a questão merece encaminhamento distinto, com amparo na jurisprudência desta Corte.**

O Tribunal, no julgamento da ADI 5.468/DF (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 30.6.2016, DJe 2.8.2017), reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* da ANAMATRA não obstante essa associação de classes representasse apenas parcela da magistratura (juízes do trabalho). Naquela ocasião, a Corte acentuou que, uma vez verificado que o ato normativo impugnado, *de modo direto e específico*, repercute em direitos, deveres e prerrogativas da parcela da categoria representada era possível placitar a legitimidade ativa da associação de classe.

Retornando ao caso em exame e aplicando a *ratio decidendi* do

precedente acima mencionado, percebo que as normas ora questionadas impactam direta e especificamente na categoria de servidores representada pela AGEPOLJUS.

Quanto à pertinência temática, esta está demonstrada pela natureza da requerente. Cuida-se de entidade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, aliada à finalidade de “*promover o segmento dos Agentes de Segurança do Poder Judiciário Federal*” e “*defender os direitos e interesses coletivos ou individuais dos associados*” (art. 4º, I e XII, do estatuto, eDOC. 4), tal como sucede na hipótese em que a requerente pretende ver resguardadas as prerrogativas de tal categoria.

No caso, as normas questionadas, de um lado, restringem o porte de arma dos servidores representados pela requerente e, de outro, limitam o desempenho das atividades de proteção pessoal dos membros do Poder Judiciário e do *Parquet*.

Desse modo, rejeito as preliminares arguidas pelo PRESIDENTE DA REPÚBLICA, pelo SENADO FEDERAL e pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, de modo que reconheço, **circunscrito a essa específica hipótese**, a legitimidade ativa *ad causam* da AGEPOLJUS.

Preenchidos os demais requisitos de admissibilidade, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade.

2) A segurança institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público

A questão a respeito da segurança institucional do Poder Judiciário é um problema que assombra a todos nós. Todos nós que já exercemos, e os que no futuro virão a exercer, a Presidência desta Corte e do CNJ em algum momento já nos deparamos, ou nos depararemos, com essa temática.

O Conselho Nacional de Justiça, durante a minha Presidência, aprovou a **Resolução-CNJ 104, de 6 de abril de 2010**, que dispunha sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança, cujo objetivo era colmatar uma lacuna em relação à proteção dos magistrados, os quais, àquela altura, se viam ameaçados por grandes e ramificadas organizações criminosas em razão de julgamentos envolvendo tráfico internacional de drogas, de armas e de pessoas, lavagem de capitais, corrupção, dentre outros.

O Conselho Nacional de Justiça, já naquela época, determinou aos

Tribunais Regionais Federais e aos Tribunais de Justiça o reforço na segurança das varas criminais, inclusive, mediante o policiamento ostensivo realizado, preferencialmente, por agentes próprios (Resolução-CNJ 104/2010, art. 1º, IV). Estabeleceu a necessidade de criação de Comissão de Segurança, composta por magistrados de primeiro e de segundo graus, destinada a elaborar plano de proteção e assistência aos juízes em situação de risco (Resolução-CNJ 104/2010, art. 2º). Fixou a imprescindibilidade de plantão entres os agentes de segurança dos Tribunais, para atendimento dos magistrados em casos de urgência (Resolução-CNJ 104/2010, art. 3º, *caput*). Estipulou, ainda, que os ocupantes de cargos com atribuição de exercício da função de segurança passariam, de fato, a exercer funções associadas à segurança dos magistrados (Resolução-CNJ 104/2010, art. 6º, *caput*).

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça editou a **Resolução-CNJ 173, de 10 de junho de 2013**, por meio da qual – após reconhecer que a autonomia e a independência do Poder Judiciário pressupõem a adequada segurança institucional de seus membros e que a imparcialidade depende do exercício da jurisdição, com base nos fatos e no ordenamento jurídico, livre de quaisquer outras influências, aliciamentos, pressões, ameaças ou intromissões indevidas, sejam diretas ou indiretas, de qualquer setor ou por qualquer motivo – instituiu o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário. O objetivo primordial consistia em elaborar diretrizes, medidas, protocolos e rotinas de segurança orgânica, institucional e da informação, assim como de segurança pessoal de magistrados e familiares em situação de risco.

Poucos anos após, o Conselho Nacional de Justiça tornou a editar um novo ato normativo, dessa feita para instituir a Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário, a abranger a segurança pessoal dos magistrados e dos respectivos familiares em situação de risco, a segurança de servidores e dos cidadãos que transitam nos órgãos da Justiça, a segurança da informação e a segurança patrimonial e de instalações do Poder Judiciário (**Resolução-CNJ 239, de 6 de setembro de 2016**).

Parece claro, portanto, que a segurança institucional e dos membros do Poder Judiciário é alvo de enormes preocupações do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça e da sociedade de maneira geral.

Se no começo deste século a preocupação que nos rondava estava mais associada ao julgamento da criminalidade organizada e dos crimes

contra a Administração Pública, hoje vivenciamos um cenário de inquietação difusa, no qual, em adição ao temor já existente, iniciaram-se ataques diretos, massivos e descontrolados às instituições democráticas, em especial ao Poder Judiciário, e ao estado democrático de direito.

As eleições de 2018, caracterizadas pela turbulenta polarização e pela ampla utilização de redes sociais para difusão e propagação de discursos de ódio, ataques pessoais e *fake news*, podem ser utilizadas como marco inicial do processo de investida contra as instituições democráticas.

Fruto de um sectarismo infértil, o radicalismo político grassou nas eleições de 2018. Com o encerramento das eleições e a instalação de um novo governo, em 2019, essa estratégia influenciou não apenas a comunicação oficial do Palácio do Planalto, como também o discurso dos apoiadores mais próximos do ex-Presidente, que radicalizaram o debate político mediante criminalização da oposição, desprezo à alteridade e ataques sistemáticos às instituições que cerraram fileiras contra essas práticas, especialmente a Suprema Corte.

Alçados ao poder pelo voto popular, agentes políticos de inclinação totalitária dedicaram seus mandatos ao esvaziamento de direitos de minorias, propagação de discurso de ódio e completa rejeição dos adversários políticos. Vicejaram na sociedade manifestações de coloração extremista, abastecidas pelo culto à violência, muitas vezes a partir da negação de direitos fundamentais e de avanços sociais e culturais.

Símbolos e feriados nacionais foram sequestrados com objetivos eleitorais, a ponto de, em 2021, a comemoração do 7 de setembro ter sido utilizada para realização de ameaças ao Tribunal, incitando os cidadãos ao descumprimento de decisões judiciais. Não foram raras as manifestações públicas, organizadas e fomentadas por apoiadores do ex-Presidente da República, para questionamento da confiabilidade das urnas eletrônicas e da Justiça Eleitoral, um movimento que escalonou, progressivamente, conforme as pesquisas de opinião apontavam chances concretas de vitória eleitoral do candidato de oposição. Em todas essas manifestações, eram explícitas as alusões a propostas de fechamento da Suprema Corte e de intervenção das Forças Armadas para deposição do governo eleito, estampadas em faixas, em discursos e em palavras de ordem.

Esse caminho perverso – é bom que se diga – foi pavimentado pela implosão dos partidos políticos tradicionais, fruto da irresponsabilidade e dos abusos cometidos por integrantes do Ministério Público Federal e do Poder Judiciário, no âmbito da *Operação Lava Jato*. Não por outra razão, já

afirmei que os métodos totalitários da força-tarefa são diretamente responsáveis não apenas pela corrosão das bases da democracia brasileira, como também pelo recrudescimento do extremismo e da polarização política.

Nos últimos anos, foram diversos os atentados contra as instituições e os valores centrais da democracia. Praticados pessoalmente por expoentes da extrema-direita ou por cidadãos inspirados por essas lideranças. Tais eventos deixaram marcas indeléveis na história brasileira, projetando efeitos transversais em nosso sistema político.

Rememoro, apenas para citar um caso recente, os graves crimes cometidos pelo ex-Deputado Federal Daniel Silveira, apurados nos autos do **Inq 4.828/DF**. Em fevereiro de 2021, o ex-parlamentar foi denunciado pela Procuradoria-Geral da República ante a suposta prática de crimes de coação no curso do processo; incitação de animosidade entre as Forças Armadas e os poderes constitucionais; e tentativa de impedir, com emprego de violência e grave ameaça, o livre exercício das competências constitucionais do Poder Judiciário.

Na denúncia, a PGR narrou que o acusado dirigiu ameaças diretas aos membros da Corte em vídeos divulgados amplamente em suas redes sociais, nos quais dizia estar “*disposto a matar, morrer e ser preso*”. Entre as manifestações de despreço aos poderes constitucionais, chama a atenção declaração feita em *live* realizada em 19 de abril de 2020, na qual o ex-Deputado Federal incitou a população a fazer um cerco e invadir os edifícios dos Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional, para retirar os ocupantes “*na base da porrada*”.

Em julgamento realizado no dia 20.4.2022, o Tribunal Pleno julgou procedente a denúncia, reconhecendo que o acusado dedicou seu mandato parlamentar à perversão dos valores democráticos e ao enfrentamento hostil e violento aos poderes constitucionais, mediante a difusão de discursos de ódio, o aprofundamento das fissuras existentes no tecido social e a promoção de ataques sistemáticos a instituições centrais da democracia brasileira (**AP 1.044/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20.4.2022, DJe 23.6.2022).

Felizmente houve quem resistisse aos arroubos autoritários, defendendo, com brios renovados, a integridade da República. Ao Supremo Tribunal Federal coube a relevante missão de assegurar as condições necessárias para a atuação livre e desimpedida do Poder Judiciário. Merece destaque, no ponto, a abertura dos inquéritos das *fake news*, das milícias digitais, dos atos antidemocráticos, por iniciativa do

eminente Ministro Dias Toffoli, sem o que parcelas maiores da sociedade teriam sido tragadas pelo fanatismo e, no limite, a continuidade das ameaças poderia embaraçar o próprio funcionamento da instituição.

Exatamente dentro desse contexto e em razão do crescente e estarrecedor aumento do número de ameaças, ataques à incolumidade física e moral dos membros do Poder Judiciário e de seus servidores, bem assim danificações e depredações às instalações físicas de órgãos judiciários, o Conselho Nacional de Justiça, sob a liderança incansável do eminente Ministro Dias Toffoli, editou a **Resolução-CNJ 344, de 9 de setembro de 2020**, que regulamenta o exercício do poder de polícia administrativa no âmbito dos Tribunais e dispõe sobre as atribuições funcionais dos agentes e inspetores da polícia judicial.

Diante da enorme relevância da Resolução-CNJ 344/2020, transcrevo abaixo o teor dos dispositivos de maior importância:

“Art. 1º Os presidentes dos tribunais respondem pelo poder de polícia administrativa do tribunal, cujo exercício se dará por eles, pelos magistrados que presidem as turmas, sessões e audiências, e pelos agentes e inspetores da polícia judicial, podendo estes e aqueles, quando necessário, requisitar a colaboração de autoridades externas.

§ 1º Os cargos de Analista e Técnico Judiciário, Área Administrativa – Especialidade Segurança ou Segurança e Transporte, do Poder Judiciário da União, passam a ser nominados, respectivamente, Analista Judiciário e Técnico Judiciário, Área Administrativa – Especialidade Inspetor da Polícia Judicial e Agente da Polícia Judicial. (redação dada pela resolução n. 430, de 20.10.2021)

§ 2º No âmbito dos Estados, aos(às) servidores(as) cujas atribuições estejam relacionadas às funções de segurança, sugere-se a adoção de denominação similar à empregada pelos tribunais da União, respeitadas as previsões legais em sentido diverso. (redação dada pela resolução n. 430, de 20.10.2021)

§ 3º O exercício do poder de polícia administrativa se destina a assegurar a boa ordem dos trabalhos do tribunal, a proteger a integridade dos seus bens e serviços, bem como a garantir a incolumidade dos(as) magistrados(as), servidores(as), advogados(as), partes e demais frequentadores das dependências físicas dos tribunais, em todo o território nacional. (redação dada pela resolução n. 430, de 20.10.2021)

Art. 2º Havendo a prática de infração penal nas

dependências físicas do tribunal envolvendo pessoa sujeita à sua jurisdição, o presidente poderá, sem prejuízo da requisição da instauração de inquérito policial, instaurar procedimento apuratório preliminar, ou delegar tal função a outra autoridade competente.

§ 1º Havendo flagrante delito nas dependências dos tribunais, o presidente, os magistrados mencionados no art. 1º e os agentes e inspetores da polícia judicial darão voz de prisão ao autor do fato, mantendo-o sob custódia até a entrega à autoridade policial competente para as providências legais subsequentes.

§ 2º Caso sejam necessárias à instrução do procedimento apuratório preliminar mencionado no *caput* deste artigo, poderá a autoridade judicial determinar aos agentes e inspetores da polícia judicial a realização de diligências de caráter assecuratório que se entendam essenciais.

Art. 3º Os presidentes dos tribunais, os magistrados que presidem as turmas, sessões e audiências, e os agentes e inspetores da polícia judicial deverão pautar suas ações norteados pelos princípios da Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário, descritos no art. 3º da Resolução CNJ nº 291/2019, nos seguintes termos:

I – preservação da vida e garantia dos direitos e valores fundamentais do Estado Democrático de Direito;

II – **autonomia, independência e imparcialidade do Poder Judiciário;**

III – **atuação preventiva e proativa, buscando a antecipação e a neutralização de ameaças e atos de violência;**

IV – **efetividade da prestação jurisdicional e garantia dos atos judiciais;**

V – integração e interoperabilidade dos órgãos do Poder Judiciário com instituições de segurança pública e inteligência;
e

VI – **análise e gestão de riscos voltados à proteção dos ativos do Poder Judiciário.**

Art. 4º São atribuições dos agentes e inspetores da polícia judicial, assegurado o poder de polícia:

I – **zelar pela segurança:**

a) dos ministros do Supremo Tribunal Federal, dos ministros dos Tribunais Superiores e dos membros dos Conselhos, em todo o território nacional e no exterior, quando autorizados pelos respectivos presidentes, e dos presidentes

dos tribunais na sua área de jurisdição;

b) dos magistrados de primeiro e segundo graus, na sua área de jurisdição, e em todo o território nacional, quando em missão oficial, desde que tenha a necessidade comprovada e quando autorizados pelos presidentes dos respectivos tribunais;

c) dos magistrados atuantes na execução penal, em todo território nacional;

d) de magistrados em situação de risco real ou potencial, decorrente da função, em todo o território nacional, extensivo, quando necessário, aos seus familiares;

e) do cumprimento de atos judiciais, bem como de servidores no desempenho de suas funções institucionais, sem prejuízo da requisição policial constante nos artigos 782, § 2º, e 846, § 2º, do CPC;

f) de servidores e demais autoridades, nas dependências sob a responsabilidade dos tribunais e juízos vinculados, na sua área de jurisdição;

g) de eventos patrocinados pelos respectivos tribunais;

II – realizar a segurança preventiva das dependências físicas dos tribunais e respectivas áreas de segurança adjacentes e juízos vinculados, bem como em qualquer local onde haja atividade jurisdicional e/ou administrativa;

III – controlar o acesso, permanência e circulação de pessoas e veículos que ingressam nas dependências dos tribunais e juízos vinculados;

IV – executar a segurança preventiva e policiamento das sessões, audiências, procedimentos dos tribunais do júri, retirando ou impedindo o acesso de pessoas que, de alguma forma, perturbem o bom andamento dos trabalhos;

V – efetuar a prisão em flagrante ou apreensão de adolescente e encaminhamento à autoridade policial competente, em caso de infração penal ou ato infracional, preservando o local do crime, se for o caso;

VI – auxiliar na custódia provisória e escolta de presos nas dependências dos prédios do Poder Judiciário, em especial nas audiências de custódia;

VII – executar a escolta armada e motorizada de pessoas e bens, provas e armas apreendidas em procedimentos judiciais, quando demandado por magistrados;

VIII – executar escolta armada e segurança pessoal de magistrados e servidores em situação de risco, quando determinado pela presidência do tribunal;

IX – atuar como força de segurança, realizando policiamento ostensivo nas dependências do tribunal e, excepcionalmente, onde quer que ela se faça necessária, sempre que determinado pela presidência do tribunal;

X – realizar investigações preliminares de interesse institucional, desde que autorizadas pela presidência do tribunal;

XI – controlar, fiscalizar e executar atividades de prevenção e combate a incêndios, sem prejuízo da cooperação com os órgãos e instituições competentes;

XII – realizar ações de atendimento em primeiros socorros nas dependências do tribunal;

XIII – condução e segurança de veículos em missão oficial;

XIV – operar equipamentos específicos de segurança no desempenho das atividades de inteligência e contrainteligência autorizadas pelo presidente do tribunal;

XV – interagir com unidades de segurança de outros órgãos públicos, na execução de atividades comuns ou de interesse do tribunal;

XVI – realizar atividades de inteligência na produção do conhecimento para a segurança orgânica e institucional do tribunal com objetivo de mitigar e controlar riscos, observada a regulamentação interna do tribunal.

XVII – realizar outras atividades de segurança complementares constantes dos normativos internos do tribunal.

Parágrafo único. Para assunção dos cargos descritos no § 1º e no § 2º do artigo 1º e cumprimento das atribuições listadas nos incisos VII, VIII, IX e XIII deste artigo, exige-se, no mínimo, Carteira Nacional de Habilitação na categoria B. (incluído pela resolução n. 430, de 20.10.2021)

(...)

Art. 7º **A polícia judicial deve prover meios de inteligência necessários a garantir aos magistrados e servidores da Justiça o pleno exercício das suas atribuições.**

Parágrafo único. Entende-se por atividade de inteligência o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais aos ativos do Poder Judiciário, orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no âmbito da segurança institucional.”

De fato, não há qualquer dúvida razoável de que a **Resolução-CNJ 344/2020** consubstancia uma mudança de paradigma na estruturação da segurança do Poder Judiciário brasileiro. Uma disciplina normativa que, na atualidade, faz-se indispensável para autonomia e independência do Poder Judiciário, para preservação da incolumidade física e moral dos magistrados e de seus familiares, bem assim para manutenção hígida das instalações físicas dos Tribunais.

Foi graças a atuação cada vez mais estruturada e eficiente da **Secretaria de Segurança do Supremo Tribunal Federal**, chefiada por Marcelo Canizares Schettini Seabra, que episódios trágicos, tais como aquele que sucedeu em 13.11.2024 – caso do Tiú França –, não lograram o êxito que pretendiam.

Não podemos nos esquecer, conforme já me manifestei: em 8 de janeiro de 2023, a Polícia Militar do Distrito Federal foi completamente omissa, fatos que estão sendo apurados e serão objeto das devidas responsabilizações de acordo com o devido processo legal. **A depredação às instalações desta Suprema Corte só não foi maior em razão da firme atuação da Polícia Judicial do STF, que impediu o acesso aos anexos deste Tribunal.**

É certo que ainda há um caminho a percorrer. É preciso incrementar o número de servidores destinados à segurança do Tribunal, o que depende de disponibilidade orçamentária e, quiçá, da aprovação de projeto de lei em que se preveja o aumento do número de servidores desta Corte. É preciso reforçar o treinamento dos agentes e, sobretudo, é indispensável o fornecimento dos instrumentos adequados ao desempenho das relevantes funções a eles outorgadas.

Já sob a Presidência do Ministro Luiz Fux, o CNJ editou a **Resolução-CNJ 383, de 25 de março de 2021**, a qual instituiu o Sistema de Inteligência de Segurança Institucional do Poder Judiciário, e a **Resolução-CNJ 435, de 28 de outubro de 2021**, dispondo sobre a Política e o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário.

Caminho similar foi trilhado pelo Ministério Público da União, como se vê da **Portaria PGR/MPU 202, de 31 de dezembro de 2022**, e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Enfim, a presente ação direta está inserida nesse contexto e é com olhos voltados à realidade que devemos examinar a constitucionalidade das normas ora impugnadas, a fim de viabilizar o adequado e indispensável exercício das atividades de segurança do Poder Judiciário e do Ministério Público.

3) Limitação de porte de armas a 50% do efetivo dos servidores de segurança do Poder Judiciário e do Ministério Público: violação aos princípios da eficiência e da isonomia

Os dispositivos da lei ora questionada são frutos do Projeto de Lei 2.057/2007, apresentado com base em sugestão encaminhada pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), que passou pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, bem como pela Comissão de Constituição e Justiça, ambas da Câmara dos Deputados.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o então Deputado Federal – hoje eminente Ministro desta Suprema Corte – Flávio Dino foi o relator do PL e apresentou proposta que, ao fim, acabou se tornando o dispositivo ora em exame (Lei 10.826/2003, Art. 7º-A, § 2º). Transcrevo abaixo o fragmento do parecer apresentado por Sua Excelência, em 2.9.2009, na CCJ da Câmara dos Deputados:

“Quanto ao artigo 11 – que tem por objeto a concessão de porte de arma aos servidores do Quadro de Pessoal do Poder Judiciário que exercem função de agente ou inspetor de segurança judiciária –, proponho alteração para que a permissão para porte de arma de fogo desses servidores seja condicionada não só à autorização do presidente do respectivo Tribunal e do chefe do Ministério Público, mas também à edição, pelo CNJ e pelo CNMP, de regulamento a respeito, **sendo tal concessão limitada a 50% do efetivo dos servidores do Judiciário que exercem função de agente ou inspetor de segurança judiciária. Com efeito, não há a necessidade de armar todos os funcionários do Judiciário que exerçam função de segurança, sendo tal medida inclusive incompatível com o espírito da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que é o de promover o mais amplo possível desarmamento da população brasileira.**”

O contexto fático-jurídico, como visto acima, certamente sofreu alterações desde a apresentação do parecer pelo eminente Ministro Flávio Dino, então Deputado Federal relator do PL 2.057/2007 na CCJ da Câmara dos Deputados. A escalada de violência contra membros do Poder Judiciário e de suas dependências físicas são evidentes. Não há como

negar que, hoje, o Poder Judiciário é alvo preferencial de algumas correntes ideológicas que incentivam ataques diretos a seus membros e familiares e a suas instalações físicas.

As alterações fáticas a que me refiro foram acompanhadas de relevantes modificações no ordenamento jurídico – desde o aprimoramento na estruturação da Polícia Judicial até a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento, como se verá adiante –, tudo a requerer exame do dispositivo impugnado à luz de tais transformações.

O adequado e efetivo desempenho das funções outorgadas à Polícia Judicial depende dos meios passíveis de utilização por servidores que exercem a segurança institucional e pessoal do Poder Judiciário. Em sede doutrinária, já tive a oportunidade de discorrer sobre o princípio da eficiência nos seguintes termos:

“A Emenda Constitucional n. 19/98 introduziu na Constituição Federal de 1988 o princípio da eficiência, incorrendo em uma obviedade, mas merecendo aplausos de quem compreendia, ao tempo da inclusão, a necessidade de se reafirmarem os pressupostos de exercício dos poderes administrativos.

A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência.

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou – após a Emenda Constitucional n. 19/98 – a legitimar-se também em razão do resultado obtido.

Da mesma forma procedida relativamente ao princípio da moralidade, pode-se dizer que também compete ao intérprete buscar no texto constitucional elementos para densificar o princípio da eficiência. Parece correto, assim, entender que o constituinte derivado pretendeu enfatizar a necessidade de a Administração estabelecer critérios de aferição de desempenho.

É importante frisar que o princípio da eficiência deve ser

compreendido em sentido amplo para abarcar o dever de a administração pública avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc. de suas decisões. Isso significa que não se trata de condicionar a atividade administrativa à opção economicamente menos onerosa em todas as situações concretas. O princípio da eficiência determina que a administração efetivamente avalie os diferentes impactos de sua atividade, de modo a fomentar a concretização de direitos fundamentais. Como exemplo de norma regulamentadora desse princípio, pode-se mencionar o art. 2º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece a diretriz do 'desenvolvimento nacional sustentável' como objetivo a ser buscado pelas contratações públicas.

Nesse sentido, o inciso II do art. 74 da Constituição dispõe, ao tratar da finalidade do sistema de controle interno integrado, que deverão manter os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que terão a obrigação de 'comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado'.

Por outro lado, o controle externo da ação administrativa, quanto a critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, é realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Nos anos recentes, nota-se significativo incremento da atuação das Cortes de Contas, em especial do Tribunal de Contas da União, no controle externo das atividades da Administração Pública. São duas as novas vertentes que têm contribuído para a ampliação do tradicional espectro do controle externo: o controle da eficiência da aplicação dos recursos públicos com fundamento em critérios técnico-especializados; e o controle preventivo das ações administrativas, com o acompanhamento sistemático dos programas governamentais, inclusive ao longo da sua formulação.

Demonstrando a preocupação da Constituição com a obtenção de resultados satisfatórios por parte da atividade da Administração Pública e, portanto, com o bom desempenho de sua atuação, ainda se pode fazer menção ao parágrafo 8º do art. 37, que, ao cuidar da autonomia gerencial dos órgãos da Administração direta e indireta, dispõe que poderá ser firmado contrato objetivando a fixação de metas de desempenho, com a

elaboração dos respectivos meios de controle e critérios de avaliação do cumprimento dessas metas (inciso II). De forma similar dispõe o inciso II do § 1º do art. 41, relativamente ao desempenho dos servidores públicos.

A partir do exposto, pode-se concluir que o constituinte reformador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, teve como grande preocupação o desempenho da Administração Pública. Por essa razão, sem descurar do interesse público, da atuação formal e legal do administrador, **o constituinte derivado pretendeu enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento não apenas da necessidade de controle dos processos pelos quais atua a Administração, mas também da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos.** (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1.007-1.009)

Em outras palavras, o princípio da eficiência impõe que a Administração Pública utilize os meios necessários e adequados para atingimento dos objetivos pretendidos e impele que se estabeleçam mecanismos de controle para avaliação dos resultados obtidos. **É, pois, um princípio associado tanto às finalidades objetivadas quanto ao fornecimento dos meios indispensáveis para o seu atingimento.**

Com efeito, o direito italiano convive com o princípio da *boa administração*, que pode, de fato, ser identificado como o princípio da eficiência entre nós. Daí porque a advertência de Guido Falzone no sentido de que a Administração Pública deve desenvolver suas atividades *“do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”* (FALCONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione*. Milano: Giuffrè, 1953, p. 64) revela-se completamente pertinente para o contexto brasileiro.

Assim, com a devida vênia, compreendo que melhores resultados podem ser obtidos a partir do fornecimento completo e adequado de equipamentos típicos para o desempenho das atividades de segurança do Poder Judiciário e do Ministério Público. Se outrora era possível dizer que a prestação de segurança pessoal a magistrados revestia-se de caráter absolutamente excepcional, movimentos recentes demonstram que tais circunstâncias não são mais singulares.

A ramificação, a estruturação e a difusão de organizações criminosas complexas e aparelhadas com muito dinheiro e equipamentos de excelência, muitas vezes de uso absolutamente restrito às forças de segurança pública, bem demonstram os riscos a que estão sujeitos os magistrados e membros do *Parquet* do País. Episódios de depredação de instalações físicas dos Tribunais, por sua vez, vêm acontecendo em volume inaceitável.

Desse modo, a estruturação da Polícia Judicial, na forma da **Resolução-CNJ 344/2020**, consubstancia importante instrumento de defesa das prerrogativas próprias do Poder Judiciário. Nesse sentido, a mim me parece que **viola o princípio da eficiência permitir que apenas metade dos servidores que exercem função de segurança possa legitimamente portar armas de fogo**.

Isso porque, considerando a limitação própria no quantitativo de servidores que desempenham tais funções, conferir porte de armas a metade dos servidores de segurança significa, ao fim e ao cabo, reduzir a capacidade operacional da Polícia Judicial. Ou seja, em contexto de premente necessidade, diminuir a capacidade operacional da Polícia Judicial, voltada à proteção das instalações físicas do Poder Judiciário e de seus membros consubstancia inequívoca transgressão ao princípio da eficiência.

Quanto a esse ponto, vale trazer à colação o exemplo dado pelo Procurador-Geral da República, que evidencia que a norma ora em exame pode *“acarretar situações, no mínimo, peculiares em que (...) durante atividade de escolta armada e segurança pessoal de magistrado (Resolução CNJ 344/2020, art. 4º, VIII) realizada por dois agentes públicos da segurança institucional, somente um deles poderia portar arma de fogo”* (eDOC. 48, p. 13-14). Circunstância essa que bem demonstra a desconsideração do princípio da eficiência.

A norma em análise, contudo, ainda padece de outra inconstitucionalidade: **desrespeita o princípio da isonomia**. Com efeito, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao analisar a problemática quanto ao âmbito de incidência do princípio da igualdade, bem perquire as circunstâncias que legitimam desigualdades:

“o que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados

para fins de tratamentos jurídicos diversos? Afinal, que espécie de igualdade veja e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?

(...)

Quando é vedado à lei estabelecer discriminações? Ou seja: quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar?" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros Editores, 3. ed. 2006, p. 11-13)

Na sequência, acentua a compatibilidade do estabelecimento de critérios discriminatórios, desde que existente correlação lógica e constitucionalmente legítima entre o fator de *discrímen* e a situação que se almeja alcançar:

“as discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação não seja incompatível com interesses prestigiados na Constituição.” (*Ibid.*, p. 17)

Ao final, Celso Antônio Bandeira de Mello propõe a necessidade do atendimento de quatro requisitos para que uma dada discriminação legal atenda às exigências do princípio da igualdade:

“Para que um *discrímen* legal seja convivente com a isonomia, consoante visto até agora, impende que concorram quatro elementos:

a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;

b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, *nela residentes*, diferenciados;

c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles estabelecida pela norma jurídica;

d) que, *in concreto*, o vínculo de correlação supra-referido

seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público.” (*Ibid.*, p. 41)

Assim, indispensável que exista plausível justificativa às diferenciações normativas para que possam ser consideradas não discriminatórias, com fulcro em juízos valorativos amplamente aceitos, além de uma razoável relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade perseguida.

Não há, pois, incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério tiver supedâneo em uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher, no ordenamento jurídico, essa desigualação. E mais, é imprescindível a adequação, *in concreto*, do critério de diferenciação ao texto constitucional.

Com efeito, embora seja possível cogitar que a justificativa apresentada para a limitação ora em exame esteja em consonância com a finalidade precípua do Estatuto do Desarmamento, esta Corte já teve a oportunidade de destacar que tal objetivo não pode ser atingido às custas do princípio da isonomia. É preciso, de toda forma, que se apresente fator de *discrimen* legítimo sob o ponto de vista constitucional. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

“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. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

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

2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no

juízo 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 ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município.

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

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

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

8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões '*das capitais dos Estados*' e '*com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes*', e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência." (ADI 5.538/DF, Rel. Min. Alexandre

de Moraes, Tribunal Pleno, j. 1º.3.2021, DJe 18.5.2021)

Nesse contexto, com o devido respeito, o discrimen promovido pela norma em exame entre os servidores que exercem função de segurança no Poder Judiciário opera diferenciação sem que haja qualquer fator distintivo que justifique a referida distinção de tratamento. Parece, de certa forma, injustificável que dois agentes públicos destinados a atuar na proteção institucional e pessoal do Poder Judiciário, **quando no efetivo exercício de função de segurança**, não possam, por circunstâncias meramente aleatórias, usufruir de equipamentos similares para o desempenho adequado de suas funções.

A Ministra Cármen Lúcia, em sede doutrinária, bem destaca a especial relevância do princípio da igualdade no tocante à vedação da atribuição de privilégios a determinadas categorias de servidores públicos em detrimento de outras:

“Finalmente, há se destacar que todos os direitos e deveres impostos pelo estatuto do servidor público devem ser aplicados igualmente a todos os que se encontrem na mesma condição e situação na Administração Pública, **sendo inconstitucional a criação de benesses ou regalias que privilegiem determinados servidores sem qualquer razão lógica e correspondência direta entre o que se põe na norma e o que se pretende proteger, tutelar ou prover.** (...)

Considero, pois, impróprias constitucionalmente, até porque exatamente contrárias ao princípio da igualdade material, as normas que rotulam diferentemente determinadas vantagens apenas para que se possam aplicar exclusivamente a algumas categorias de profissionais do serviço público, enquanto outros, que desempenham suas atividades em iguais condições e com as mesmas propostas de trabalho, ficam afastados do gozo de iguais direitos.” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Editora Lê, 1990. p. 99)

Guardadas as devidas peculiaridades, se a criação de desigualdades injustificáveis entre categorias distintas parece inadmissível, há de se tratar com ainda maior rigor as desequiparações promovidas dentro de uma mesma categoria. Assim, reitero, não há, na espécie, fator que legitime o discrimen do § 2º do art. 7º-A da Lei 10.826/2003.

A propósito, pertinente trazer fragmento do parecer do Procurador-Geral da República que permite visualizar a transgressão ao princípio da isonomia quando se compara a situação com carreiras similares:

“Da simples leitura do disposto no referido artigo – cujo rol de contemplados já constitui exceção à política desarmamentista materializada na Lei 10.826/2003 –, especialmente seu inciso VI, constata-se que não há nenhuma limitação numérica ou restrição quantitativa quanto ao porte de arma para os integrantes da polícia legislativa, carreira simétrica e de atribuições equivalentes às das polícias do Judiciário e do Ministério Público.

Não bastasse o manifesto tratamento desigual entre carreiras similares, causa perplexidade a circunstância de a restrição legal recair justamente sobre servidores que atuam na área de segurança institucional, ou seja, aqueles cujo porte de arma é primordial ao regular desempenho de suas funções.” (eDOC. 48, p. 17)

Desse modo, concluo o presente tópico reconhecendo a inconstitucionalidade da expressão “*respeitado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do número de servidores que exerçam funções de segurança*”, constante do § 2º do art. 7º-A da Lei 10.826/2003, por violação aos princípios da eficiência e da isonomia.

4) Condicionamento da proteção pessoal de magistrados e de membros do Ministério Público à prévia comunicação à polícia judiciária e prestação de segurança de acordo com a sua avaliação: transgressão à autonomia do Poder Judiciário e do Parquet

O Projeto de Lei 2.057/2007, na redação que tramitou pela primeira vez na Câmara dos Deputados, não continha as expressões ora questionadas. A bem da verdade, a redação originalmente aprovada pela Câmara permitia que a proteção pessoal de magistrados e de seus familiares fosse realizada pelos órgãos de segurança institucional do Poder Judiciário.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal se iniciaram as alterações redacionais que resultaram no art. 9º da Lei 12.694/2012, ora examinado. Inicialmente, no parecer apresentado pelo relator Senador Aloizio Mercadante e pelo relator *ad hoc* Senador

Alvaro Dias, a redação foi completamente modificada a fim de fixar que as “*forças policiais*” realizariam a proteção pessoal dos magistrados e de seus familiares. No entanto, o Senador Luiz Henrique apresentou, em plenário, emenda (Emenda 8-PLN), para, novamente, alterar a redação do dispositivo. Na justificativa apresentada constou:

“A redação do *caput* do art. 9º do Substitutivo do Senado retira dos órgãos de segurança institucional do Poder Judiciário qualquer possibilidade de atuação na segurança e proteção de autoridades judiciárias em situação de risco, conforme autorizava o art. 11 da proposição, de acordo com redação original aprovada pela Câmara dos Deputados. Nos termos do Substitutivo, esse serviço é atribuído, com exclusividade, às forças policiais.

É importante registrar que a redação do Substitutivo vai de encontro à própria orientação emanada da recente Resolução nº 104 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que sinaliza para a atuação conjunta entre os Tribunais e as forças policiais, objetivando o policiamento ostensivo e, por conseguinte, a segurança das instalações e dos próprios membros do Poder Judiciário, ‘*com agentes próprios, preferencialmente, ou terceirizados nas varas criminais e áreas adjacentes*’ (art. 1º, IV, da Resolução nº 104/CNJ).

Com efeito, **até mesmo em razão da tendência de crescente estruturação das Comissões Permanentes de Segurança, com a criação de corpo próprio de agentes de segurança judiciária, a exemplo do que já ocorre nos Tribunais da União, do DF e de alguns Estados, entende-se que o texto da legislação deve contemplar a possibilidade de utilização dos serviços de segurança das próprias instituições, sem prejuízo da utilização das forças policiais, quando for o caso.**

Deve-se ter em conta que, muitas vezes, juízes e promotores são ameaçados justamente por estarem relacionados com o controle externo da atividade policial, ou por atuarem em feitos em que policiais são denunciados.

É recomendável, portanto, que sejam ampliadas as possibilidades de proteção aos magistrados e aos membros do Ministério Público em situação de risco, para permitir que a sua segurança seja feita tanto pelos agentes próprios do órgão a que pertencerem, quanto pelas forças policiais.”

A matéria, então, retornou à CCJ, oportunidade na qual foi aprovada a Emenda 8-PLN, tendo sido acrescida a ela a Subemenda nº 1, que resultou diretamente nas normas ora em exame. O projeto de lei retornou à Câmara dos Deputados e foi aprovado nos termos em que remetido pelo Senado Federal.

Na análise deste tópico uma primeira premissa há de ser estabelecida: o art. 9º da Lei 12.694/2012 faz referência à polícia judiciária. Esta, como todos sabem, faz parte da estrutura orgânica do Poder Executivo. Assim, as normas em questão estabelecem que a polícia judiciária, órgão do Poder Executivo, (i) será comunicada para que avalie a necessidade, o alcance e os parâmetros da proteção pessoal e (ii) terá a incumbência de avaliar e definir procedimentos para proteção pessoal dos magistrados

Bem vistas as coisas, parece claro que essa estruturação demarcada pelo art. 9º da Lei 12.694/2012 viola a autonomia e a independência do Poder Judiciário. Ao fim, a redação aprovada pelo Congresso Nacional revela-se contraditória com a própria justificativa apresentada. Relembro, nesse ponto, o parecer do Senador Mozarildo Cavalcanti, quando propôs o acolhimento da Emenda 8-PLN:

“Com relação ao art. 9º do Substitutivo, somos pela aprovação da Emenda nº 8-PLN e pela rejeição da de nº 9-PLN. A primeira apenas atribui a competência aos órgãos de segurança institucional, paralelamente às forças policiais, para a proteção das autoridades judiciais e membros do Ministério Público. **De fato, muitas vezes são justamente integrantes das forças policiais implicadas em processos que envolvem organizações criminosas, sendo necessário prever que a proteção dessas autoridades poderá ser feita também pelos agentes das próprias instituições a que pertencem. (...)**

A despeito do mérito revelado pela Emenda nº 8-PLN, apresentaremos uma subemenda para conferir ao art. 9º do Substitutivo uma redação que reuniria o consenso dos órgãos policiais e judiciais.”

A subemenda apresentada, por seu turno, acabou por condicionar a prestação de proteção pessoal aos magistrados e aos membros do Ministério Público à avaliação realizada por um órgão do Poder Executivo e de acordo com os procedimentos por ele definidos. Ou seja, por essa redação, o temor previsto pelo legislador, ao invés de ser

evitado, passa a ser parte da realidade. Vale dizer, o condicionamento realizado permite que membros de instituições sujeitas ao controle externo comprometam a segurança pessoal dos magistrados e membros do *Parquet*.

Não se pode esquecer que, em algumas ocasiões, atividades próprias do Ministério Público e do Poder Judiciário podem contrapor-los aos interesses da polícia judiciária, de modo que condicionar a segurança pessoal de tais agentes públicos à avaliação e aos procedimentos da polícia judiciária tem significativo potencial de ineficácia e mesmo de negar-se a sua necessidade.

Assim, **essa problemática revela a um só tempo dificuldades práticas como também a inconstitucionalidade perpetrada**, uma vez que as normas em exame embaraçam a autonomia e a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público. Isso porque, os dispositivos em questão, ao imporem condicionamentos ao exercício das atividades administrativas inerentes, esvazia atribuições que lhes são próprias e impactam, inclusive, na imparcialidade. Nesse sentido, a *“ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento do Poder Judiciário afronta sua autonomia financeira e administrativa”* (ADI 1.578/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 4.3.2009, DJe 3.4.2009).

Há de se proceder, é certo, a uma atuação coordenada entre a polícia judiciária e a polícia própria do Ministério Público e do Poder Judiciário, não sendo possível, até mesmo por serem partes de poderes distintos, vislumbrar a existência de subordinação. Nesse sentido, colho do parecer do Procurador-Geral da República:

“Ao assim proceder, as normas questionadas vulneram a autonomia administrativa do Poder Judiciário e do Ministério Público, previstas, respectivamente, nos arts. 99, *caput*, e 127, § 2º, da Constituição Federal.

Os agentes públicos da área de segurança do Poder Judiciário e do Ministério Público não se subordinam aos integrantes da polícia judiciária da União. Não há hierarquia entre as carreiras. Em vez disso, a atuação da polícia institucional na proteção de membros e de servidores decorre da autonomia administrativa conferida pela Constituição Federal (arts. 99 e 127), sendo disciplinada na Resolução 344/2020 do CNJ e na Portaria PGR/MPU 202/2022.

É dizer, não compete à polícia judiciária, dada a ausência

de amparo constitucional, avaliar, supervisionar ou definir o trabalho de segurança institucional do Judiciário ou do Ministério Público, especialmente quando se trata do desempenho da proteção pessoal, função expressamente prevista na Resolução 344/2020 do CNJ e na Portaria PGR/MPU 202/2022.

Repise-se que a criação das polícias administrativas do Poder Judiciário e do Ministério Público decorre da regulamentação de seu poder de polícia e de sua autonomia administrativa, nos termos do que estabelece, respectivamente o art. 99, *caput*, e o art. 127, § 2º, ambos da Constituição Federal.

Nesse contexto, a ingerência da polícia judiciária no exercício de atividades próprias do Judiciário e do Ministério Público configura afronta à sua autonomia administrativa, bem como viola a separação dos poderes.” (eDOC. 48, p. 21-22)

Em conclusão: as expressões (i) *“que avaliará a necessidade, o alcance e os parâmetros da proteção pessoal”*, constante do *caput* do art. 9º da Lei 12.694/2012; (ii) *“de acordo com a avaliação realizada pela polícia judiciária”*, inscrita no § 1º do art. 9º da Lei 12.694/2012; (iii) *“segundo a avaliação a que se referem o caput e o § 1º deste artigo”*, do § 2º do art. 9º da Lei 12.694/2012; (iv) *“definidos pela polícia judiciária”*, a que se refere o § 4º do art. 9º da Lei 12.694/2012, revelam-se inconstitucionais, na medida em que maculam a autonomia e a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público e refletem, de modo direto, na imparcialidade titularizada por seus membros.

5) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo procedentes** os pedidos para **declarar a inconstitucionalidade** das seguintes expressões (i) *“respeitado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do número de servidores que exerçam funções de segurança”*, constante do § 2º do art. 7º-A da Lei 10.826/2003; (ii) *“que avaliará a necessidade, o alcance e os parâmetros da proteção pessoal”*, constante do *caput* do art. 9º da Lei 12.694/2012; (iii) *“de acordo com a avaliação realizada pela polícia judiciária”*, inscrita no § 1º do art. 9º da Lei 12.694/2012; (iv) *“segundo a avaliação a que se referem o caput e o § 1º deste artigo”*, do § 2º do art. 9º da Lei 12.694/2012; (v) *“definidos pela polícia judiciária”*, a que se refere o § 4º do art. 9º da Lei 12.694/2012.

Plenário Virtual - minuta de voto - 29/11/2024 00:00

É como voto.