

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.214
SÃO PAULO**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : FEDERACAO NACIONAL DE SINDICATOS DE
GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
ADV.(A/S) : CLAUDIA ARAUJO DA SILVA CICOGNANI
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : ANDREA RASCOVSKI ICKOWICZ
ADV.(A/S) : PAULO AUGUSTO BACCARIN

VOTO:

O Senhor Ministro **Cristiano Zanin** (Vogal): De início, esclareço que adoto o relatório do eminente Relator, Ministro Flávio Dino. Ressalto, apenas, que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais – Fenaguardas, com pedido de medida cautelar, que visa suspender liminar concedida em ação direta de inconstitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pela qual foi suspenso o uso do termo “polícia municipal”, acrescido no art. 88, da Lei Orgânica do Município de São Paulo pela Emenda nº 44, de 13 de março de 2025.

Transcrevo a íntegra do referido dispositivo:

“Art. 88. O Município manterá sua Guarda Municipal, a qual se denomina Guarda Civil Metropolitana, também denominada Polícia Municipal de São Paulo, destinada à proteção da população da cidade, dos bens, serviços e instalações municipais, e para a fiscalização de posturas municipais e do meio ambiente.”

ADPF 1214 / SP

Eis o fragmento da liminar concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), cuja decisão a requerente pretende ver suspensa:

“... a indicar a presença do “*fumus boni iuris*”, além do que, diante da intensidade dos efeitos que certamente decorrerão da alteração do nome da “Guarda Civil Metropolitana” para “Polícia Municipal de São Paulo”, a implicar na adoção de diversas providências por parte da Administração Pública, se pode inferir o risco de sobrevir dano irreparável ou de difícil reparação, com inegável prejuízo ao erário municipal e aos próprios munícipes, caso permaneça em vigência a alteração legislativa aqui combatida e a final venha ela eventualmente a ser revertida, se julgada procedente a presente ação, a sinalizar a presença do “*periculum in mora*”, reservando o exame mais aprofundado de toda a matéria ao criterioso exame do colendo Órgão Especial quando do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade.”

Em síntese, o argumento central apresentado pela requerente é que a liminar concedida pelo TJSP afronta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e que a adição do termo “polícia municipal” na Lei Orgânica do Município não extinguiu a instituição Guarda Municipal, nem suprimiu sua expressão ou existência, nem lhe retirou a identidade institucional. Ao final, requer a cassação da medida concedida pelo TJPS e a fixação de tese em que as Guardas Municipais possam utilizar a expressão “polícia municipal” como nomenclatura adicional, com possibilidade de acrescentar como função o “policciamento ostensivo e comunitário”.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação, por ausência do requisito da subsidiariedade; e, quanto ao mérito, pela improcedência do pedido, em razão da necessidade de

ADPF 1214 / SP

uniformidade da nomenclatura como medida de organização do Estado, em parecer assim ementado (eDoc. 30, ADPF 1.214/SP):

Guardas municipais. Decisão liminar proferida em ação direta de inconstitucionalidade estadual, em trâmite perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, que suspendeu a expressão “também denominada Polícia Municipal de São Paulo”, contida no caput do artigo 88 da Lei Orgânica da referida municipalidade, com a redação dada pela Emenda nº 44/2025. Dispositivo que permite que a guarda municipal também seja denominada “Polícia Municipal de São Paulo”. Preliminares. Falta de juntada de cópias do ato impugnado. Ausência de observância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. A denominação “Guarda Municipal” configura elemento essencial da identidade institucional dessa espécie de órgão, consagrada tanto na Constituição de 1988 quanto nas normas gerais federais sobre a matéria. O arcabouço normativo nacional que disciplina as guardas municipais utiliza essa nomenclatura de maneira deliberada e sistemática. A uniformidade da nomenclatura não é mera coincidência léxica, mas um cuidado voltado a refletir, de forma mais precisa, a estrutura organizacional e funcional definida pelo legislador constituinte para esses órgãos municipais. A distinção de denominação e de posicionamento textual entre polícias e guardas denota intenção legislativa inequívoca de diferenciar as guardas municipais dos demais órgãos mencionados no artigo 144 da Lei Maior, evitando equívocos conceituais sobre as atribuições desses órgãos. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela arguente.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa de federação sindical para ajuizar ações de controle abstrato de constitucionalidade no STF; e, por inadequação da arguição como sucedâneo recursal contra decisão liminar proferida pelo TJSP, que suspendeu eficácia do ato normativo municipal, conforme expôs, nos seguintes termos (eDoc. 33, ADPF 1.214/SP):

ADPF 1214 / SP

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Guarda Civil Metropolitana. Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo. Inclusão da nomenclatura “Polícia Municipal de São Paulo”. Críticas a decisão liminar proferida pelo Tribunal de Justiça que suspendeu a eficácia do ato normativo municipal. Ilegitimidade ativa de federação sindical para ajuizar ações de controle abstrato de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Inadequação da ADPF como sucedâneo recursal. Parecer por que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não seja conhecida.

O julgamento foi iniciado no Plenário Virtual em 03.04.2026.

O Relator, Ministro Flávio Dino, rejeitou as preliminares de não conhecimento, para reconhecer presente o requisito da subsidiariedade na arguição, sob o fundamento do potencial efeito multiplicador da controvérsia. Além disso, votou para relativizar a ausência de legitimidade ativa da federação sindical ante a efetiva representação da categoria profissional em âmbito nacional. Nesse sentido, conheceu da ação e julgou improcedente o pedido, de forma a estabelecer a aplicação da expressão “guardas municipais” em todo território nacional, vedando a substituição pelo termo “polícia municipal” e denominações similares, com fundamento no art. 144, § 8º, da CF.

Feita essa breve lembrança, passo ao voto.

Em que pese a compreensão do eminente Relator, Ministro Flávio Dino, entendo, respeitosamente, que a arguição é inadmissível por força do não preenchimento do requisito da subsidiariedade.

A subsidiariedade pressupõe que a ação somente deve ser admitida quando não houver outro meio eficaz apto a sanar a lesividade apontada. Nessa linha, trata-se de condição preliminar qualificada do interesse processual, não se admitindo a arguição de descumprimento de preceito

ADPF 1214 / SP

fundamental quando houver outro meio idôneo para impugnar o ato atacado (ADPF 950 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 14/9/2022).

A Lei nº 9.882/1999 dispõe sobre o requisito da seguinte forma:

Art. 4º. (...)

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver **qualquer outro meio eficaz** de sanar a lesividade (grifei).

Cuida-se, assim, de um pressuposto negativo de admissibilidade da ADPF, com previsão expressa na legislação de regência, que submete o cabimento da arguição ao esgotamento das demais vias possíveis para sanar lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais. É nesse sentido o entendimento consolidado do STF:

EMENTA Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios capazes de sanar a lesividade. Conhecimento e não provimento do agravo regimental. 1. A subsidiariedade constitui pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes. 2. In casu, cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão tendo como objeto decisões judiciais e administrativas que implicariam continuidade de cobranças de impostos pelo Município de São Luís contra a Maranhão Parcerias S.A, (MAPA), sem observância da imunidade tributária recíproca. 3. **O requisito da subsidiariedade não foi satisfeito não só porque o ato contra o qual se insurge a presente arguição podia ter sido objeto de impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo, mas também e, sobretudo, porque se pretende, com a presente ação, tutelar uma situação jurídica individual e concreta**

que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de um processo objetivo, “sob pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo” (v.g., ADPF nº 455-AgR, de minha relatoria, DJe de 28/6/23). 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento (ADPF 1125 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/11/2024 - grifei).

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER A TRANSPORTADORAS, EM ORDEM A NÃO EXPOREM SEUS VEÍCULOS AO TRÁFEGO COM EXCESSO DE GARGA EM RODOVIAS. FIXAÇÃO DE MULTA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO. CONDENAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL COLETIVOS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. **1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento”** (ADPF 882 AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 10/01/2022 - grifei).

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF-AGR). IMPUGNAÇÃO A RESOLUÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA (CFQ). REGIME DE SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA SUSCITADA.

ADPF 1214 / SP

CONDIÇÕES ESSENCIAIS DE ADMISSIBILIDADE DA ARGUIÇÃO. NÃO-ATENDIMENTO. NORMAS SECUNDÁRIAS E DE CARÁTER TÍPICAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA REFLEXA. INIDONEIDADE DA ADPF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ADPF, como instrumento de fiscalização abstrata das normas, está submetida, cumulativamente, ao requisito da relevância constitucional da controvérsia suscitada e ao regime da subsidiariedade, não presentes no caso. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que **a ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar**(ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. Agravo Regimental improvido (ADPF 210 AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21/6/2013- grifei).

Ademais, tratando-se o ato impugnado de ato judicial de caráter precário e provisório, a ser enfrentado na ação direta de constitucionalidade na qual foi proferida, não se poderia valer da arguição como meio à revisão de decisões judiciais. Nesse sentido, a jurisprudência dessa Suprema Corte:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INVIABILIDADE DO MANEJO DA AÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra decisão liminar proferida em ação direta de inconstitucionalidade estadual que implicou a suspensão da eficácia de dispositivos da Lei n. 1.157/2016 e a ripristinação de disposições da Lei n. 752/2009, ambas de Roraima, de modo que voltassem a disciplinar os emolumentos extrajudiciais devidos aos delegatários de cartórios.

2. A confederação requerente sustenta que o ato questionado, ao ensejar a ripristinação de dispositivos da Lei estadual n. 752/2009, deixou de observar preceitos fundamentais como os alusivos ao valor social do trabalho, à livre iniciativa, ao devido processo legal, à duração razoável do processo e à ordem econômica. Pretende, em síntese, a nulidade da decisão impugnada e a consequente restauração da eficácia da Lei n. 1.157/2016.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se a via processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental é adequada para impugnar decisão judicial liminar, de natureza precária e provisória, a ser necessariamente enfrentada em sede de cognição exauriente na ação direta de inconstitucionalidade na qual prolatada.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. Mostra-se inobservado o requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, uma vez que a decisão impugnada é precária e será reapreciada no julgamento de mérito da ação direta estadual.

5. A arguição não se presta à revisão de decisões judiciais mediante simples substituição de via processual ordinária, tampouco pode ser manejada como sucedâneo recursal.

IV. DISPOSITIVO

6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. (ADPF n. 1.079/RR, Rel. Ministro Nunes Marques, Tribunal Pleno, DJe 10.06.2025, grifei)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. IMPUGNAÇÃO DE DECISÃO ESPECÍFICA PROFERIDA PELO PRESIDENTE DO TRIBUNLA DE JUSTIÇA DE ALAGOAS EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E SEGURANÇA. UTILIZAÇÃO DA ADPF COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO

ADPF 1214 / SP

AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. **Arguição ajuizada com propósito de revisão de decisão judicial. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal.** 4. Agravo Regimental a que se nega provimento. (ADPF n. 1.065-AgR/AL, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 04.09.2023, grifei)

Nessa linha, impõe-se o não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, por ausência de cumprimento do requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999), uma vez que a controvérsia pode ser adequadamente solucionada por meio de instrumentos processuais disponíveis nas instâncias ordinárias.

Posto isso, **divirjo**, respeitosamente, do voto do Relator, Ministro Flávio Dino e voto pelo não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.