

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.717 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: FERNANDO LUIS COELHO ANTUNES
ADV.(A/S)	: EDUARDO PAZINATO DA CUNHA
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.	: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR(A)-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SIMONE ANDREA BARCELOS COUTINHO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia versada na presente ação diz respeito à constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 6º da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, especificamente no que concerne ao porte de arma de fogo a integrantes dos quadros das Guardas Municipais.

1. Da preliminar de ilegitimidade ativa

O inciso IX do art. 103 da Constituição Federal e o inciso IX do art. 2º da Lei n. 9.868/1999 conferem legitimidade às confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Essa legitimidade, contudo, não possui caráter universal, não autorizando a impugnação de todo e qualquer ato normativo ou matéria submetida ao controle abstrato.

ADI 7717 / DF

Consoante jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, cabe à entidade requerente demonstrar, de um lado, sua efetiva abrangência nacional, mediante atuação em pelo menos nove Estados da Federação, e, de outro, a existência de pertinência temática, traduzida no vínculo direto e imediato entre seus objetivos institucionais e o conteúdo normativo questionado.

Exige-se, ainda, para fins de enquadramento na previsão constitucional, que a entidade represente interesses homogêneos vinculados a determinada categoria profissional ou econômica, sendo necessário que atue de forma ampla na defesa de um conjunto uniforme de interesses de seus associados (ADPF 775-AgR, Rel. Min. Cristiano Zanin, DJe 9.8.2024; ADI 4.231 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 25.9.2014; e ADI 4.313, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 2.12.2015).

No caso, a ação direta foi proposta pelo Sindicato dos Guardas Municipais de Campo Grande/MS (SINDGM/CG), pela Associação Nacional de Altos Estudos em Guarda Municipal (ANAEGM) e pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil (AGM-Brasil).

O SINDGM/CG não é entidade de classe de grau superior do sistema confederativo, mas associação sindical de primeiro grau, com base territorial restrita ao Município de Campo Grande/MS, conforme previsto em seu Estatuto Social, sendo patente sua ilegitimidade ativa.

No tocante à ANAEGM, igualmente, não se verifica legitimidade para a propositura da demanda.

Tal associação, classificada no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas como entidade voltada à “atividade de apoio à educação”, pode ser integrada por qualquer pessoa que contribua para o seu custeio, mediante doações ou contribuições financeiras, bem assim por aquelas

ADI 7717 / DF

que tenham prestado relevantes serviços à instituição (art. 6º, incisos II, III e IV, de seu Estatuto Social).

Nessas condições, a requerente não representa categoria profissional ou econômica específica, circunstância que impede seu enquadramento como entidade de classe de âmbito nacional para os fins do art. 103, IX, da Constituição Federal.

Além disso, não se evidencia pertinência temática entre o objeto da ação e suas finalidades institucionais e tampouco há comprovação de atuação em âmbito nacional, mediante presença em ao menos nove Estados da Federação.

Cumprido destacar que a ilegitimidade ativa da ANAEGM já foi reconhecida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 1.095/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 11.11.2025), ação em que se discutia a aposentadoria especial dos guardas municipais. Na ocasião, assentou o Relator:

De outro lado, quanto à ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL – ANAEGM, verifico, de plano, que a finalidade precípua de tal associação não é a defesa dos direitos e interesses dos integrantes da guarda civil, mas, sim, a promoção do ensino da atividade policial e de segurança pública.

Nesse sentido, a bem da verdade, referida associação não representa uma categoria profissional ou econômica, tampouco pode ser caracterizada como entidade vocacionada à proteção de direitos fundamentais de grupos vulneráveis, motivo pelo qual não se mostra possível reconhecer-lhe a legitimidade ativa para o controle concentrado.

ADI 7717 / DF

Mostra-se caracterizada, portanto, a ilegitimidade ativa da ANAEGM.

Diversamente, a Associação Nacional dos Guardas Municipais do Brasil (AGM-Brasil) teve sua legitimidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em recentes julgamentos, a exemplo das ADPFs 995 e 1.095.

Ademais, a entidade regularizou sua representação processual, conforme consta do eDoc 50.

Assim, somente a AGM-Brasil detém legitimidade para figurar no polo ativo da presente ação de controle concentrado, impondo-se a exclusão das demais entidades autoras.

Passo à análise do mérito.

2. Do mérito

A Constituição de 1988, em seu art. 144, § 8º, autorizou a criação de Guardas Municipais “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”.

Por longo período, prevaleceu interpretação restritiva desse dispositivo constitucional, segundo a qual tais corporações desempenhariam funções essencialmente administrativas e de proteção patrimonial.

A evolução legislativa e jurisprudencial, todavia, conduziu à ampliação da compreensão das atribuições e da relevância institucional das Guardas Municipais.

ADI 7717 / DF

A promulgação da Lei n. 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) consolidou essa evolução ao estabelecer princípios, competências e diretrizes para a atuação dessas corporações, reconhecendo-lhes as funções de proteção preventiva municipal, cooperação com os demais órgãos de segurança pública e atuação destinada à preservação da ordem pública, da integridade das pessoas e do patrimônio.

Posteriormente, a Lei n. 13.675/2018, ao instituir o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), incluiu expressamente as Guardas Municipais entre os integrantes operacionais do sistema, reforçando sua inserção na Política Nacional de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, VII).

No plano jurisprudencial, especialmente no julgamento da ADPF 995, o Supremo Tribunal Federal fortaleceu o entendimento de que as Guardas Municipais integram o sistema de segurança pública brasileiro, afastando interpretações restritivas que limitavam sua atuação à simples proteção patrimonial. Na ocasião, a Corte assentou que essas corporações exercem atividade essencial à segurança pública, notadamente por meio de funções preventivas desempenhadas no âmbito local. Confirma-se a ementa:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e

das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

(ADPF 995, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 9.10.2023)

No citado julgamento, o ministro Alexandre de Moraes, Relator, destacou a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de enfrentamento da criminalidade, com vistas à obtenção de maior eficiência e integração entre os diversos órgãos estatais responsáveis pela investigação do crime organizado, pelo combate à impunidade e pela

ADI 7717 / DF

repressão à corrupção.

É nesse contexto de consolidação das atribuições das Guardas Municipais e de fortalecimento de sua atuação no sistema de segurança pública que se insere a discussão acerca do porte de arma de fogo por seus integrantes.

Quanto ao porte de arma de fogo, a Constituição Federal reserva à União a competência privativa para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, assim como para legislar sobre a matéria (arts. 21, VI, e 22, XXI).

Em observância a essa repartição constitucional de competências, foi editada a Lei n. 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), diploma responsável por disciplinar, em âmbito nacional, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e munições, de modo a assegurar tratamento normativo uniforme em todo o território nacional.

No Estatuto do Desarmamento, as Guardas Municipais foram contempladas entre as exceções legais à proibição geral de porte de arma de fogo, desde que atendidos requisitos específicos, entre os quais a formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos voltados ao ensino de atividade policial e a existência de mecanismos de controle e fiscalização internos, sob supervisão do Ministério da Justiça. Veja-se:

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

III – os integrantes das guardas municipais ~~das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes~~, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei; (Expressões declaradas inconstitucionais pela ADI

5538)

[...]

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça.

Com o fito de regulamentar a Lei n. 10.826/2003, foi editado o Decreto n. 11.615/2023, que estabelece regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios.

Sobre o porte de armas de fogo funcional pelos integrantes das Guardas Municipais, o referido decreto assim dispõe:

Art. 57. A Polícia Federal, diretamente ou por meio de convênio com os órgãos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, e observada a supervisão do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

I - estabelecerá o currículo da disciplina de armamento e tiro dos cursos de formação das guardas municipais;

II - concederá porte de arma de fogo funcional aos integrantes das guardas municipais, com prazo de validade de dez anos, contado da data de emissão do porte, nos limites territoriais do Estado em que exercerem a função; e

III - fiscalizará os cursos de formação para assegurar o cumprimento do currículo da disciplina, a que se refere o inciso I.

Parágrafo único. Os guardas municipais autorizados a portar arma de fogo, nos termos do disposto no inciso II do caput, poderão portá-la nos deslocamentos para suas residências, mesmo quando localizadas em Município situado em Estado limítrofe.

Art. 58. A formação de guardas municipais poderá ocorrer somente em:

I - estabelecimento de ensino de atividade policial;

II - órgão municipal para formação, treinamento e aperfeiçoamento de integrantes da guarda municipal;

III - órgão de formação criado e mantido por Municípios consorciados para treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal; ou

IV - órgão estadual centralizado e conveniado a seus Municípios, para formação e aperfeiçoamento de guardas municipais, no qual seja assegurada a participação dos Municípios conveniados no conselho gestor.

Art. 59. O porte de arma de fogo aos integrantes das instituições de que tratam os incisos III e IV do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, será concedido somente mediante comprovação de treinamento técnico de, no mínimo:

I - sessenta horas, para armas de fogo de repetição, na hipótese de a instituição possuir este tipo de armamento em sua dotação;

II - cem horas, para arma de fogo semiautomática; e

III - sessenta horas, para arma de fogo automática, na hipótese de a instituição possuir este tipo de armamento em sua dotação.

§ 1º O treinamento de que trata o caput destinará, no mínimo, sessenta e cinco por cento de sua carga horária ao

conteúdo prático.

§ 2º O curso de formação dos profissionais das guardas municipais de que trata o art. 58 conterà técnicas de tiro defensivo e de defesa pessoal.

§ 3º Os profissionais das guardas municipais com porte de arma de fogo serão submetidos a estágio de qualificação profissional de, no mínimo, oitenta horas anuais.

Art. 60. A Polícia Federal somente poderá conceder porte de arma de fogo, nos termos do disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, às guardas municipais dos Municípios que tenham instituído:

I - corregedoria própria e independente para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes da guarda municipal; e

II - ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das guardas municipais.

Na presente ação, a requerente sustenta a inconstitucionalidade dos dispositivos Lei n. 10.826/2003 que conferem às Guardas Municipais tratamento distinto daquele atribuído aos demais órgãos de segurança pública, no que se refere ao porte funcional de arma de fogo.

Afirma que o porte funcional pelos integrantes das Guardas Municipais fica condicionado à celebração de convênios com a Polícia Federal, circunstância que geraria insegurança jurídica e contrariaria o entendimento firmado por esta Corte no julgamento da ADPF 995.

No julgamento conjunto das ADC 38 e ADI 5.538, o Supremo

ADI 7717 / DF

apreciou a constitucionalidade de requisito legal relacionado à concessão de porte de arma de fogo aos integrantes das Guardas Municipais. Confira-se a ementa do julgado:

Ementa: 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, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse 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 5538, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 17-05-2021 PUBLIC 18-05-2021)

A Corte assentou que o critério exclusivamente demográfico — fundado no número de habitantes do Município — não se revela idôneo ou razoável para restringir o porte de arma de fogo. Foi ressaltada a necessidade de efetiva correlação entre a restrição imposta e o desempenho concreto das atividades de segurança pública exercidas pela corporação.

ADI 7717 / DF

O entendimento firmado, portanto, afastou a constitucionalidade de normas que estabeleciam vedação genérica e arbitrária ao porte de arma de fogo por parcela das Guardas Municipais, sem fundamento material compatível com as atribuições desempenhadas por seus agentes.

Disso não decorre, contudo, que o reconhecimento da legitimidade constitucional do porte funcional implique dispensa automática do atendimento a requisitos mínimos legalmente previstos para o exercício da prerrogativa.

As disposições ora impugnadas distinguem-se substancialmente daquelas declaradas inconstitucionais no julgamento conjunto das ADC 38 e ADI 5.538. Os §§ 3º e 4º do art. 6º do Estatuto do Desarmamento não excluem determinada parcela das Guardas Municipais do acesso ao porte de arma de fogo. Ao contrário, asseguram a prerrogativa de forma uniforme a toda a categoria, desde que observadas condições legais voltadas à capacitação, ao controle e à fiscalização do uso do armamento.

A disciplina atualmente vigente não estabelece proibição injustificada, mas condiciona o exercício do porte funcional ao cumprimento de exigências que se mostram compatíveis com a natureza da atividade desempenhada e com a necessidade de controle estatal sobre o uso de armas de fogo.

Conforme ressaltado pela Advocacia-Geral da União (eDoc 32), compete a cada Município, no exercício de sua autonomia político-administrativa, decidir sobre a criação de Guarda Municipal e acerca da adoção, ou não, de corporação armada. Optando pela instituição de guarda armada, deve o ente municipal observar integralmente as normas gerais editadas pela União, no exercício de sua competência constitucional para legislar sobre material bélico e porte de arma de fogo.

ADI 7717 / DF

A requerente não demonstrou, na hipótese, que os §§ 3º e 4º do art. 6º da Lei n. 10.826/2003 veiculem tratamento arbitrário, desproporcional ou ofensivo à isonomia.

A disciplina estabelecida pelo legislador federal destina-se a assegurar padrões mínimos de capacitação técnica, controle e fiscalização para o exercício do porte funcional de arma de fogo em todo o território nacional, em atenção à garante da segurança pública e da própria integridade dos agentes envolvidos.

Por fim, destaco que as normas contestadas não apresentam ambiguidade ou polissemia aptas a justificar a adoção da técnica da interpretação conforme à Constituição. Ao contrário do que sustenta a requerente, o texto legal é unívoco ao estabelecer requisitos diferenciados para o porte de arma de fogo pelos integrantes das Guardas Municipais.

Não evidenciada a irrazoabilidade ou a desproporcionalidade das exigências previstas pelo legislador federal, impõe-se o reconhecimento da constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 6º da Lei n. 10.826/2003.

Dispositivo

Ante o exposto, declaro a ilegitimidade ativa do Sindicato dos Guardas Municipais de Campo Grande/MS (SINDGM/CG) e da Associação Nacional de Altos Estudos em Guarda Municipal (ANAEGM), conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo improcedentes os pedidos.

É o voto.