

09/03/2022

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 884 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL ; ANAPE
ADV.(A/S)	: VICENTE MARTINS PRATA BRAGA

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INC. II DO ART. 44 E ART. 146 DA LEI COMPLEMENTAR N. 15/1980 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA DE FOGO PARA PROCURADORES DO ESTADO.

PRELIMINAR REJEITADA.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAIS BÉLICOS, QUE ALCANÇA MATÉRIA AFETA AO PORTE DE ARMAS. PRECEDENTES.

ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A NÃO RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 DAS EXPRESSÕES 'O PORTE DE ARMA DE FOGO' E 'E DE PORTE DE ARMA DE FOGO' POSTAS NO INC. II DO ART. 44 E NO ART. 146 DA LEI COMPLEMENTAR N. 15/1980 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **julgar procedente a arguição de**

ADPF 884 / RJ

descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção pela Constituição da República de 1988 das expressões “o porte de arma” e “e de porte de arma” constantes do inc. II do art. 44 e do art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto da Relatora. Falaram: pelo interessado Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Carlos da Costa e Silva Filho, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes. Sessão Virtual de 25.2.2022 a 8.3.2022.

Brasília, 9 de março de 2022.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

09/03/2022

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 884 RIO DE JANEIRO

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL ; ANAPE
ADV.(A/S)	: VICENTE MARTINS PRATA BRAGA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra as expressões “o porte de arma” e “e de porte de arma” constantes do inc. II do art. 44 e do art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro, pelas quais se assegura o porte de arma de fogo aos Procuradores daquele Estado. Tem-se nos dispositivos questionados:

“Art. 44. São prerrogativas dos Procuradores do Estado: (...)

II possuir carteira de identidade e funcional conforme modelo aprovado pelo Procurador-Geral, sendo-lhes assegurado o porte de arma e a requisição de auxílio e colaboração das autoridades públicas para o desempenho de suas funções;

(...) Art. 146. É mantido o atual modelo de Carteira de Identidade funcional e de porte de arma de Procurador de Estado, expedida na forma da legislação em vigor (Acrescentado pela Lei Complementar n.º 29/1982)”.

ADPF 884 / RJ

2. O arguente afirma que nos *“arts. 21, VI, e 22, I e XXI, da Constituição Federal se prevê a competência material da União para autorizar e fiscalizar a produção de material bélico e para legislar, de forma privativa, sobre a temática respectiva”*.

Assevera que, *“no exercício da competência legislativa, foi editada a Lei 10.826, de 22.12.2003 (Estatuto do Desarmamento), de caráter nacional, que previu os ritos de outorga de licença e descreveu relação geral de agentes públicos e privados detentores de porte de arma de fogo. Tal diploma não incluiu, nesse rol, a categoria de Procuradores do Estado”*.

Assinala que, *“ao afrontarem os arts. 21, VI, e 22, I e XII, da Constituição Federal, os dispositivos questionados terminaram por contrariar normas que, por estarem inseridas no sistema de repartição de competências dos entes federados e concretizarem a cláusula pétrea do pacto federativo, constituem preceitos fundamentais da ordem constitucional vigente”*.

Pede *“para declarar a não recepção, pela Constituição Federal de 1988, dos arts. 44, II (expressão ‘o porte de arma’), e 146 (expressão ‘e de porte de arma’) da Lei Complementar 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro”*.

3. Em 23.9.2021, requisitei informações ao Governador e ao Presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, nos termos do art. 6º da Lei n. 9.882/1999.

4. A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro suscitou preliminar de ausência de atendimento ao requisito da subsidiariedade ao argumento de que, *“se em algum Estado for concedido porte de arma de fogo a qualquer pessoa não abrangida pelas exceções do art. 6º [da Lei federal n. 10.826/2003] ou de outra legislação federal específica, sempre será possível o ajuizamento de reclamação, em virtude da violação ao efeito vinculante ínsito à decisão de mérito da ADI nº 3.112-DF”*.

ADPF 884 / RJ

No mérito, sustentou que, “se houvesse no Estatuto do Desarmamento exceção permitindo o porte de arma de fogo por Procuradores dos Estados, então esta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não poderia ter seu pedido julgado procedente. Assim, o único fundamento jurídico do pedido do Excelentíssimo Senhor Doutor Procurador-Geral da República nesta ADPF nº 884-RJ é o art. 6º da Lei federal nº 10.826/2003”.

5. O Governador do Rio de Janeiro alegou que “a simples previsão normativa de uma prerrogativa funcional da carreira de Procuradores do Estado do Rio de Janeiro não ostenta aptidão, por si só, de gerar qualquer rusga na competência material da União de autorização e fiscalização da produção e do comércio de material bélico”.

Asseverou que “a simples prerrogativa funcional de porte de arma de fogo, desacompanhada de qualquer outro regramento complementar, não obsta a submissão da formalização deste porte de arma de fogo aos procedimentos previstos no Estatuto do Desarmamento ou nas suas ulteriores regulamentações”

Afirmou que “incorre-se em errônia quando se considera que a lei estadual – in casu, a Lei Complementar nº 15/1980, do Estado do Rio de Janeiro –, ao autorizar o porte de arma a Procuradores do Estado, criaria, por si só, uma exceção ao artigo 6º do Estatuto do Desarmamento”, pois “a locução ‘legislação própria’, constante do caput do artigo 6º da Lei Federal nº 10.826/2003, contempla autorização para que a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, tal qual levado a efeito, avançasse sobre a disciplina do tema”.

6. A Advocacia-Geral da União argumentou que “a União, no exercício da competência que lhe é atribuída pelos artigos 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, editou a Lei federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que ‘dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências’. O referido diploma legal proíbe, em seu artigo 6º, o porte de arma de fogo em todo o território nacional, excetuados os casos previstos em legislação

ADPF 884 / RJ

própria e nas hipóteses em que enumera”.

Assinalou que *“cabe ao legislador federal definir quem são os titulares do direito ao porte de arma, ainda quando se trate de autoridades públicas estaduais, distritais ou municipais”* e que *“não há autorização constitucional para que os entes estaduais disponham sobre o tema, de modo que a concessão de porte de arma aos Procuradores de Estado dependeria da edição de lei federal nesse sentido”*.

Sustentou que *“as disposições hostilizadas são incompatíveis com as regras de competência previstas pelos artigos 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da Carta da República, além de violarem, por conseguinte, os postulados do pacto federativo, constante do artigo 1º da Lei Maior, e da forma federativa de Estado, erigida à condição de cláusula pétrea pelo artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição”*.

7. A Procuradoria-Geral da República reiterou as razões postas na petição inicial e manifestou-se pelo *“conhecimento da ação e pela procedência do pedido”*.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 7º da Lei n. 9882/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

09/03/2022

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 884 RIO DE JANEIRO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em foco na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em 21.9.2021, o exame da validade constitucional das expressões “*o porte de armas*” e “*e de porte de armas*” postas no inc. II do art. 44 e no art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro, pela alegada contrariedade aos preceitos fundamentais consubstanciados no inc. VI do art. 21 e nos incs. I e XXI do art. 22 da Constituição da República.

No período de 24.8.2021 a 25.8.2021, o Procurador-Geral da República ajuizou dez ações de controle abstrato de constitucionalidade nas quais se questiona, sob idêntica argumentação, normas estaduais autorizativas de porte de arma aos Procuradores dos Estados. Dessas ações, nove tiveram as respectivas petições iniciais protocoladas somente no intervalo entre 18:00 e 18:25 do dia 24.8.2021.

Impugnou-se dispositivos do Mato Grosso (ADI n. 6972), do Piauí (ADI n. 6973), do Tocantins (ADI n. 6974), de Sergipe (ADI n. 6975), do Espírito Santo (ADI n. 6977), do Ceará (ADI n. 6978), do Maranhão (ADI n. 6979), do Mato Grosso do Sul (ADI n. 6980), do Rio Grande do Sul (ADI n. 6982) e de Alagoas (ADI n. 6985).

Soma-se à essas ações a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada em 21.9.2021, sendo, portanto, a décima primeira.

ADPF 884 / RJ

Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental

2. É de se rejeitar a preliminar de não conhecimento da presente arguição, suscitada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, ao argumento de que não teria sido atendido o requisito da subsidiariedade.

Sustentou aquele órgão legislativo que “o art. 6º da Lei federal nº 10.826/2003, que proíbe o porte de arma de fogo em todo o território nacional, apontando algumas exceções, foi declarado constitucional em decisão definitiva de controle abstrato de constitucionalidade”, assim, “se em algum Estado for concedido porte de arma de fogo a qualquer pessoa não abarcada pelas exceções do art. 6º ou de outra legislação federal específica, sempre será possível o ajuizamento de reclamação, em virtude da violação ao efeito vinculante insito à decisão de mérito da ADI nº 3.112-DF”.

Na espécie vertente, a demonstração de invalidade superveniente das expressões postas nas normas questionadas não demanda o cotejo com a Lei nacional n. 10.826/2003.

Não se trata de analisar se as expressões constantes do inc. II do art. 44 e do art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado Rio de Janeiro estão em conformidade, ou não, com a Lei n. 10.286/2003, porque, como se depreende da inicial, o que há de ser analisada é a questão formal de competir, ou não, ao Estado do Rio de Janeiro legislar sobre porte de arma, à luz dos arts. 21 e 22 da Constituição da República.

Diferente do que sustenta a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, não é o caso de preservação de decisão deste Supremo Tribunal em sede de controle abstrato de constitucionalidade, mas de verificação da compatibilidade de normas daquele Estado com a Constituição da República.

ADPF 884 / RJ

3. Nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental tem-se como objeto *“dispositivos estaduais (...) editados em 1980 e em 1982, pretéritos à ordem constitucional vigente”*.

Dispõe-se no § 1º do art. 102 da Constituição da República:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

Nos termos do caput do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

No inc. I do parágrafo único da Lei n. 9.882/99 se estabelece que a arguição de descumprimento de preceito fundamental também é cabível *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”*.

Tem-se na jurisprudência deste Supremo Tribunal que *“a arguição de descumprimento de preceito fundamental permite a análise de constitucionalidade de normas legais de caráter pré-constitucional por revelar-se insuscetível de conhecimento em sede de ação direta de inconstitucionalidade”* (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 364, de minha relatoria, DJe de 27.9.2019).

Cabível, pois, a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra norma pré-constitucional, como se tem na espécie.

Do mérito

4. Buscando demonstrar que as expressões postas no inc. II do art. 44 e no art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro

ADPF 884 / RJ

não teriam sido recepcionadas pela Constituição da República de 1988, o Procurador-Geral da República afirma a incompetência do Estado do Rio de Janeiro para *“autorizar e fiscalizar o uso de material bélico, bem como para legislar sobre a matéria”*.

5. Nos arts. 21 a 24 da Constituição da República, tem-se o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas dos entes federados. Quanto ao tema em análise, eis o que estabelecido no inc. VI do art. 21 e nos incs. I e XXI do art. 22 da Constituição da República:

“Art. 21. Compete à União:

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material Bélico;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”.

6. Ao discorrer sobre a competência privativa da União, Raul Machado Horta assevera:

“(…) a competência legislativa incorpora os preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal, através da lei e da norma jurídica, sob o comando privativo da União Federal, por intermédio dos órgãos de manifestação da vontade legislativa. Daí a correspondência entre as atribuições de competência geral e as da competência de legislação, sem a qual a competência geral permaneceria um corpo inerte, sem ação e sem vontade. A correspondência entre as duas competências às vezes se exterioriza na coincidência vocabular das expressões, como se dá na repetição de atribuições (...), com idênticas palavras ou com expressões equivalentes, e quando a correspondência não se exteriorizar de forma ostensiva irá ela alojar-se no inciso mais genérico da competência legislativa federal, abrigando-se no amplo conteúdo do direito material e do direito processual (art. 22, I), que poderá absorver na legislação

ADPF 884 / RJ

codificada ou não codificada as atribuições da Federação, situadas na competência geral do Estado soberano. (...)

*[E continua] desfazendo a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição [da República] prevê no parágrafo único do art. 22, após a enumeração das matérias incluídas na privatividade legislativa da Federação, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas relacionadas na competência privativa. Essa forma de delegação legislativa da União aos Estados, no nível dos ordenamentos constitutivos da República Federal, exige lei complementar, portanto, a aprovação da maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional (art. 69), e não se reveste de generalidade, requerendo, ao contrário, a particularização de ‘questões específicas’, subtraídas ao elenco das matérias incluídas na privatividade legislativa da União” (HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 351-353).*

Na mesma linha, Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“(...) o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras.(...) Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo.

Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano – no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades federadas – do campo da competência legislativa de outra

ADPF 884 / RJ

resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na constituição de 1988. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97).

7. No exercício das competências previstas nas normas constitucionais mencionadas, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), pela qual se *“dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências”*.

Ao regulamentar o porte de arma no território nacional, o legislador federal estabeleceu que:

“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:

I - os integrantes das Forças Armadas;

II - os integrantes de órgãos referidos nos incisos I, II, III, IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal e os da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP); (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

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;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil);

V – os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

VI – os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, V e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VII – os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

ADPF 884 / RJ

VIII – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

IX – para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desta Lei, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

X - integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário;

XI - os tribunais do Poder Judiciário descritos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos da União e dos Estados, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser emitido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

§ 1º As pessoas previstas nos incisos I, II, III, V e VI do caput deste artigo terão direito de portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, nos termos do regulamento desta Lei, com validade em âmbito nacional para aquelas constantes dos incisos I, II, V e VI.

§ 1º-B. Os integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, desde que estejam:

I - submetidos a regime de dedicação exclusiva;

II - sujeitos à formação funcional, nos termos do regulamento;

III - subordinados a mecanismos de fiscalização e de controle interno.

§ 1º-C. (VETADO).

§ 2º A autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das instituições descritas nos incisos V, VI, VII e X do caput deste artigo está condicionada à comprovação do requisito a que se refere o inciso III do caput do art. 4º desta Lei nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei.

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas

ADPF 884 / RJ

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.

§ 4º Os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal, ao exercerem o direito descrito no art. 4º, ficam dispensados do cumprimento do disposto nos incisos I, II e III do mesmo artigo, na forma do regulamento desta Lei.

§ 5º Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16 (dezesseis), desde que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos:

I - documento de identificação pessoal;

II - comprovante de residência em área rural;

III - atestado de bons antecedentes.

§ 6º O caçador para subsistência que der outro uso à sua arma de fogo, independentemente de outras tipificações penais, responderá, conforme o caso, por porte ilegal ou por disparo de arma de fogo de uso permitido.

§ 7º Aos integrantes das guardas municipais dos Municípios que integram regiões metropolitanas será autorizado porte de arma de fogo, quando em serviço”.

Depreende-se do art. 6º da Lei n. 10.826/2003 que, dentre as categorias excepcionadas da norma que proíbe o porte de arma em todo o território nacional, não se encontram os Procuradores dos Estados.

Anota-se que a posse ou o porte de arma, fora das hipóteses autorizativas mencionadas, configura ilícito penal previsto nos arts. 12, 14 e 16 da Lei n. 10.826/2003.

ADPF 884 / RJ

8. A matéria discutida nesta ação foi levada a efeito em outros julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal.

Na ação direta de inconstitucionalidade n. 2729, o Plenário desse Supremo Tribunal declarou inconstitucional norma do Rio Grande do Norte que concedia aos Procuradores do Estado o *“porte de arma, independente de qualquer ato formal de licença ou autorização”*:

“GARANTIAS E PRERROGATIVAS DE PROCURADORES DO ESTADO. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnados dispositivos da Lei Complementar n. 240, de 27 de junho de 2002, do Estado do Rio Grande do Norte. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso I e §§ 1º e 2º do artigo 86 e incisos V, VI, VIII e IX do artigo 87. 3. Reconhecida a inconstitucionalidade da expressão “com porte de arma, independente de qualquer ato formal de licença ou autorização”, contida no art. 88 da lei impugnada.” (ADI 2729, Relator o Ministro Luiz Fux, Redator p/ acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 19.6.2013).

Naquela assentada, o Supremo Tribunal concluiu ser mister conferir entendimento extensivo ao inc. VI do art. 21 da Constituição *“segundo o qual a competência privativa da União para ‘autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico’ também engloba outros aspectos inerentes ao material bélico, como sua circulação em território nacional”*.

Rememoro os fundamentos do voto-vista do Ministro Gilmar Mendes:

“A constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento já foi confirmada por esta Corte na ADI 3.112/DF, em cuja ementa restou consignado que não houve invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral.

Em seu voto, o Relator, Min. Ricardo Lewandowski, destacou que o tema é de maior transcendência e atualidade, seja porque

ADPF 884 / RJ

envolve o direito dos cidadãos à segurança pública e o correspondente dever estatal de promovê-la eficazmente, seja porque diz respeito às obrigações internacionais do país na esfera do combate ao crime organizado ao comércio ilegal de armas.

Com base nessa percepção, fundamentou a constitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento que transferiam ao âmbito federal procedimentos até então também exercidos pelos Estados-membros (art. 5º, §§1º e 3º, 10 e 29). Destacou, nesse aspecto, o princípio da predominância de interesse geral nacional. E completou:

‘De fato, a competência atribuída aos Estados em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política criminal de âmbito nacional, cujo pilar central constitui exatamente o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, para a fabricação, comercialização, circulação e utilização de armas de fogo.’

Essa competência de autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico é privativa da União, nos termos do art. 21, VI.

No julgamento da ADI-MC 2.035, em que se suspendeu lei estadual que proibia a comercialização de armas de fogo, o Supremo Tribunal Federal alinhou-se ao entendimento no sentido de que ‘material bélico deve ser interpretado de forma mais abrangente, incluindo não apenas materiais de uso das Forças Armadas, mas também armas e munições de uso autorizado à população, nos termos da legislação aplicável.

Essa concepção foi seguida no julgamento da ADI 3.258/RO, em que foi declarada inconstitucional lei estadual que autorizava a utilização, pelas polícias civil e militar, de armas de fogo apreendidas. O Relator, Min. Joaquim Barbosa, ressaltou que a competência prevista no art. 21, VI, da Constituição Federal naturalmente excluiria a dos Estados-membros em diversos planos. E concluiu:

‘A fiscalização do comércio de armas não pode dizer respeito apenas ao ‘comércio de balcão’, mas à circulação como um todo dessas armas no território nacional, sob pena de frustração e fraude do sentido do texto constitucional. Assim, a disposição das armas apreendidas em situação irregular também é matéria afeita à

ADPF 884 / RJ

competência da União. 'A Corte acabou por aceitar tal entendimento extensivo do art. 21, VI, segundo o qual a competência privativa da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico também engloba outros aspectos inerentes ao material bélico, como sua circulação em território nacional.

No tocante ao presente caso, entendo que regulamentações atinentes ao registro e ao porte de arma também são de competência privativa da União, por ter direta relação com a competência de autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico – e não apenas por tratar de matéria penal, cuja competência também é privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal).

Nesse sentido, compete privativamente à União, e não aos Estados, determinar os casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal, matéria prevista no art. 6º da Lei n. 10.826/03.

Tenho a compreensão da necessidade especial que algumas carreiras têm do porte funcional de arma, considerando o exercício de atividades que lidam diariamente com situações de efetiva ameaça.

Ressalte-se que há, atualmente, pelo menos 41 projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com objetivo de flexibilizar o Estatuto do Desarmamento. Tal flexibilização, por ser de competência privativa da União, deverá ser por esta efetivada, de forma centralizada, e não de forma fragmentada pelos Estados da Federação.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido e declaro inconstitucional o art. 88 da Lei Complementar n. 240/02, do Estado do Rio Grande do Norte”.

E ressaltou o Ministro Eros Grau, Relator quando iniciado aquele julgamento:

“O porte de arma será lícito se expressamente autorizado por norma jurídica específica. Essa norma específica é norma penal porque consubstancia uma isenção à regra que define a ilicitude penal.

19. A regra de isenção retira o porte de arma do universo da ilicitude. Há aí uma operação de transposição da atividade do campo da ilicitude para o campo da licitude. Essa transposição é provida pelo texto normativo que estabelece a isenção. Então, se apenas à União, e

ADPF 884 / RJ

privativamente, a Constituição atribui competência para legislar sobre matéria penal, somente a União poderá dispor a regra de isenção de que se cuida. Somente ela poderá operar a migração da atividade ilícita (porte de arma) para o campo da licitude.

20. Portanto, nem a lei estadual, nem a lei distrital, nem a lei municipal podem operar migração, dessa atividade, do campo da ilicitude para o campo da licitude, pois isso é da competência privativa da União, nos termos do disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição”.

O entendimento de que os Estados Membros não detêm competência legislativa para regulamentar o porte de arma foi reafirmado nos seguintes julgados deste Supremo Tribunal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 18, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI MATO GROSSENSE N. 8.321/2005. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA PARA SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS (PROFISSIONAIS DA PERÍCIA OFICIAL E IDENTIFICAÇÃO TÉCNICA – POLITEC-MT). INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAIS BÉLICOS, QUE ALCANÇA MATÉRIA AFETA AO PORTE DE ARMAS. SEGURANÇA PÚBLICA. INTERESSE GERAL. PRECEDENTES: ADIS 2.729, 3.058 E 3112. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. O CAPUT E A PARTE REMANESCENTE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DA LEI MATO-GROSSENSE N. 8.321/2005, QUE ASSEGURAM DIREITO À CARTEIRA FUNCIONAL DE IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIDORES ESTADUAIS, ESTÃO EM HARMONIA COM A CONSTITUIÇÃO. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EXPRESSÕES ‘LIVRE PORTE DE ARMA’ E ‘LIVRE PORTE DE ARMA E’ CONTIDAS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DA LEI MATO-GROSSENSE N. 8.321/2005” (ADI 5010, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 20.5.2019).

ADPF 884 / RJ

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 5º DA LEI 4.244/08 DO DISTRITO FEDERAL. PORTE DE ARMA PARA OS SERVIDORES ATIVOS DA CARREIRA DE APOIO ÀS ATIVIDADE POLICIAIS CIVIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAL BÉLICO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA AÇÃO. 1. O artigo 5º, da Lei Distrital 4.244/2008, que autorizou o porte de arma de fogo funcional para os servidores ativos da Carreira de Apoio às Atividades Policiais Civis, afronta o artigo 21, VI, CRFB. 2. É da competência privativa da União legislar sobre material bélico (art. 21, VI, CRFB). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria. Precedentes. 3. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente” (ADI 4991, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 19.2.2020).

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 6.968/1996, ALTERADA PELA LEI 7.111/1997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA PARA AUDITORES FISCAIS DO TESOURO ESTADUAL. PRELIMINARES REJEITADAS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Cabe à União, nos termos do art. 21, VI; e 22, I, da Constituição, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional (Precedentes: ADI 2.729, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 11/2/2014; ADI 2.035-MC/RJ, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTI, Tribunal Pleno, DJ de 4/8/2000; ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007; AI 189.433-AGR/RJ, Segunda Turma, DJ de 21/11/1997; HC 113.592, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 3/2/2014). 2. Ação direta de inconstitucionalidade

ADPF 884 / RJ

julgada procedente” (ADI 4962, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.4.2018).

Na esteira dos precedentes desse Supremo Tribunal, conclui-se, ainda, que, diferente do que sustenta o Governador do Rio de Janeiro, a expressão *“legislação própria”*, constante no *caput* do art 6º da lei n. 10.826/2003, não abrange norma estadual ou municipal, pois, *“a exigência de que o porte seja estendido a todo território federal, inequivocamente indica que a ‘legislação própria’ somente é que a for estabelecida pela União”* (ADI 5359, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 1º.3.2021).

9. A regulamentação sobre porte de arma, especialmente nas hipóteses permissivas, como se dá na espécie vertente, quando mais abrangentes que as previstas no regramento geral (Lei n. 10.826/2003), contraria a norma do inc. XXI do art. 22 da Constituição da República, pelo qual compete privativamente à União legislar sobre *“normas gerais de (...) material bélico”*.

Depreende-se do parágrafo único do art. 22 da Constituição da República que a competência privativa da União para legislar sobre material bélico, gênero do qual as armas fazem parte, somente poderia ser exercida por Estado Membro se houvesse lei complementar da União que autorizasse *“os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”*.

Daí a dificuldade em se concluir constitucionalmente válida norma na qual poderia a entidade federada conceder o porte de arma para os Procuradores do Estado, pois inexistente lei complementar federal delegando essa competência aos Estados Membros.

Como ponderado pelo Ministro Celso de Mello no Plenário deste Supremo Tribunal, *“a usurpação da competência legislativa, quando praticada por qualquer das pessoas estatais, qualifica-se como ato de transgressão constitucional. (...) Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem,*

ADPF 884 / RJ

mediante legislação autônoma, agindo 'ultra vires', transgredir a legislação fundamental ou princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes à determinada matéria" (ADI n. 2.667/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ 19.6.2002).

10. Adotar entendimento diferente ao consolidado neste Supremo Tribunal Federal significaria:

a) reconhecer que a Lei n. 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) poderia ser relativizada e, conseqüentemente, descumprida pelos que, por força de norma estadual ou municipal, estariam autorizados a portar armas;

b) autorizar, ainda que indiretamente, os Estados-membros a legislarem sobre matéria penal (em afronta ao inc. I do art. 22 da Constituição da República), porque a convalidação do porte de arma aos procuradores do Estado do Rio de Janeiro importa em descriminalizar a conduta prevista nos arts. 12, 14 e 16 da Lei n. 10.286/2003.

11. Pelo exposto, **voto pela procedência da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção pela Constituição da República de 1988 das expressões "o porte de arma" e "e de porte de arma" constantes do inc. II do art. 44 e do art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro.**

09/03/2022**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 884 RIO DE JANEIRO**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL ; ANAPE
ADV.(A/S)	: VICENTE MARTINS PRATA BRAGA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Conforme bem relatado pela eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, o Procurador-Geral da República se insurge, nos presentes autos, contra lei complementar fluminense que autoriza os Procuradores do Estado a portarem armas de fogo.

Inicialmente, ACOMPANHO a Relatora quanto ao conhecimento da presente arguição, rejeitando, portanto, a preliminar suscitada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro de que não teria sido atendido o requisito da subsidiariedade.

Embora o objeto estadual impugnado deva ser contraposto à legislação federal em vigor e adequado à orientação firmada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em sede de fiscalização abstrata, o que se pretende, na espécie, é instaurar o debate constitucional sobre a repartição de competências legislativas entre os entes da federação, de modo a permitir a análise, por esta SUPREMA CORTE, sobre a

ADPF 884 / RJ

compatibilidade, ou não, da Lei Complementar estadual em questão com as regras de distribuição de competência legislativa dos Estados fixadas pela Constituição Federal.

Torna-se necessário, nesse contexto, esquadriñar se os entes estaduais detêm a competência para conceder o porte funcional de arma aos agentes públicos, finalidade que não poderia ser perquirida mediante reclamação, na linha do que defendido pela ALERJ.

Ainda, por tratar-se de controvérsia acerca da compatibilidade com o texto constitucional de ato normativo estadual *anterior* à Constituição de 1988, o pleito do requerente revela-se insuscetível de conhecimento em sede de ação direta, a evidenciar o cabimento da presente ADPF para tanto.

Afasto, assim, a preliminar arguida.

Modelo constitucional de repartição de competências

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão, portanto, não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions*

ADPF 884 / RJ

politiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa

ADPF 884 / RJ

obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, no IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os

ADPF 884 / RJ

entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de

ADPF 884 / RJ

1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO.

ADPF 884 / RJ

O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira.* Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação.* Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo.* Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação.* Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro.* Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados e mesmo aos Municípios a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados.

Assim, à luz do regramento geral estabelecido pela Constituição para determinar a distribuição de competências entre os entes Federados, cumpre analisar, na hipótese dos autos, se a legislação estadual poderia ter autorizado o porte de arma de fogo para os Procuradores do Estado, ainda que não contemplados expressamente no rol permitido pelo Estatuto do Desarmamento.

Para tanto, entendo pertinente fazer uma retrospectiva histórica sobre a evolução do tratamento legal conferido à matéria ao longo dos anos e sobre como a jurisprudência desta CORTE tem enfrentado controvérsia idêntica à suscitada nesta ADI, sempre atenta aos avanços

ADPF 884 / RJ

alcançados pelo legislador federal na regulamentação do tema.

Porte funcional na legislação infraconstitucional

O porte de arma é matéria recorrente na história legislativa brasileira, que, desde as Ordenações do Reino, atravessando diversos marcos históricos, regula criminalmente o armamento da população civil, coibindo seu uso como mecanismo de controle da ordem social. Nota-se, nesse contexto, que vários diplomas legais pretéritos, ao vedarem o uso de armas em tipos penais incriminadores, excepcionavam explicitamente determinados agentes públicos dos comandos proibitivos em questão. Transcrevo tais antecedentes históricos:

Ordenações Filipinas

Quinto Livro – Título LXXX – Das armas, que são defesas, e quando se devem perder.

Defendemos, que pessoa alguma, não traga em qualquer parte de nossos Reinos, péla de chumbo, nem de ferro, nem de pedra feitiça; e sendo achado com ella, seja preso, e stê na Cadêa hum mez, e pague quatro mil réis, e mais seja açoutado publicamente com baraço, e pregão pela Cidade, Villa, ou Lugar onde fôr achado.

Código Criminal do Império de 1830

Art. 297. Usar de armas offensivas, que forem prohibidas.

Penas - de prisão por quinze a sessenta dias, e de multa correspondente á metade do tempo, além da perda das armas.

Art. 298. **Não incorrerão nas penas do artigo antecedente:**

1º Os Officiaes de Justiça, andando em diligencia.

2º Os Militares da primeira e segunda linha, e ordenanças, andando em diligencia, ou em exercicio na fórmula de seus regulamentos.

3º Os que obtiverem licença dos Juizes de Paz.

Código Penal de 1890

ADPF 884 / RJ

Art. 377. Usar de armas offensivas sem licença da autoridade policial:

Pena - de prisão celular por 15 a 60 dias.

Paragrapho unico. **São isentos de pena:**

1º, os agentes da autoridade publica, em diligencia ou serviço;

2º, os officiaes e praças do Exercito, da Armada e da Guarda Nacional, na conformidade dos seus regulamentos.

Lei de Contravenções Penais (DL 3.688/1941)

Art. 19. Trazer consigo arma fora de casa ou de dependência desta, sem licença da autoridade:

Pena – prisão simples, de quinze dias a seis meses, ou multa, de duzentos mil réis a três contos de réis, ou ambas cumulativamente.

A Lei 9.437/97, além de preservar a tradição incriminadora por meio da qual interditava-se o porte de armas (além de outras condutas típicas), estabeleceu um novo marco administrativo para a regulação das armas de fogo, instituindo, a título de ilustração, o SINARM (Sistema Nacional de Armas) para monitorar as armas em circulação no país.

Naquele cenário, exigiu que o porte de arma de fogo fosse concedido por autoridade competente, cuja atribuição seria a de verificar os requisitos mínimos para expedir a respectiva autorização, fixando uma tipologia própria para o instituto: a) o porte estadual, limitado à unidade federativa de domicílio do requerente, seria expedido pelas Polícias Cíveis; e b) o porte federal, válido em todo o território brasileiro, seria expedido pela Polícia Federal.

Lei 9.437/97

Art. 10. Possuir, deter, **portar**, fabricar, adquirir, vender, alugar, expor à venda ou fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda e ocultar **arma de fogo, de uso permitido, sem a autorização e em desacordo com**

ADPF 884 / RJ

determinação legal ou regulamentar.

Pena - detenção de um a dois anos e multa.

Art. 6º O porte de arma de fogo fica condicionado à autorização da autoridade competente, ressalvados os casos expressamente previstos na legislação em vigor.

Art. 7º A autorização para portar arma de fogo terá eficácia temporal limitada, nos termos de atos regulamentares e dependerá de o requerente comprovar idoneidade, comportamento social produtivo, efetiva necessidade, capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo.

§ 1º O porte estadual de arma de fogo registrada restringir-se-á aos limites da unidade da federação na qual esteja domiciliado o requerente, exceto se houver convênio entre Estados limítrofes para recíproca validade nos respectivos territórios.

Art. 8º A autorização federal para o porte de arma de fogo, com validade em todo o território nacional, somente será expedida em condições especiais, a serem estabelecidas em regulamento.

Decreto 2.222/97

Art. 13. O porte federal de arma de fogo será autorizado e expedido pela Polícia Federal, e o porte estadual pelas Polícias Civis, tendo como requisitos mínimos indispensáveis:

A conjuntura normativa ali assentada excepcionava a legislação extravagante das regras elencadas pelo marco regulatório, ao passo que o citado decreto assegurava o porte de armas de fogo a diversas categorias funcionais, tais quais efetivos das Forças Armadas, policiais federais, policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e parlamentares federais.

ADPF 884 / RJ

Lei 9.437/97

Art. 6º O porte de arma de fogo fica condicionado à autorização da autoridade competente, **ressalvados os casos expressamente previstos na legislação em vigor.**

Decreto 2.222/97

Art. 28. O porte de arma de fogo é inerente aos **militares das Forças Armadas, policiais federais, policiais civis, policiais militares e bombeiros militares.** (Redação dada pelo Decreto nº 3.305, de 23.12.1999)

Art. 29. O Ministro da Justiça poderá autorizar a Polícia Federal a conceder porte federal de arma a **Deputados Federais e Senadores**, atendendo solicitação do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, respectivamente.

O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) revogou a lei de armas antecedente, entabulando um novo paradigma na normatização do registro, da posse e da comercialização de armas de fogo e munição. Para tanto, tipificou novamente o porte ilegal, e concentrou a competência para expedir a respectiva autorização em nível federal.

Nessa linha, atribuiu à Polícia Federal a incumbência de averiguar os pressupostos legitimadores do porte de arma de fogo de uso restrito, ainda que expedido de forma limitada (porte para defesa pessoal).

Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003)

Art. 14. **Portar**, deter, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob guarda ou ocultar **arma de fogo, acessório ou munição, de uso permitido, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:**

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 10. **A autorização para o porte de arma de fogo de**

ADPF 884 / RJ

uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

§ 1º **A autorização prevista neste artigo poderá ser concedida com eficácia temporária e territorial limitada**, nos termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente:

I – demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física;

II – atender às exigências previstas no art. 4º desta Lei;

III – apresentar documentação de propriedade de arma de fogo, bem como o seu devido registro no órgão competente.

O diploma disciplinou a matéria numa estrutura legal proibitiva, consagrando a regra segundo a qual é defeso o porte de armas de fogo, salvo em duas situações: a) casos previstos em leis específicas, como o porte deferido a magistrados (LC 35/79, art. 33, V) e membros do Ministério Público (Lei 8.625/93, art. 42); e b) casos elencados pelo próprio Estatuto, como aqueles contidos nos arts. 6º e 24.

Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003)

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:

I – os integrantes das Forças Armadas;

II - os integrantes de órgãos referidos nos incisos I, II, III, IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal e os da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP); (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

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;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada

ADPF 884 / RJ

pela Lei nº 10.867, de 2004)

V – os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; (Vide Decreto nº 9.685, de 2019)

VI – os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VII – os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

VIII – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

IX – para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desta Lei, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

X - integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário. (Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007)

XI - os tribunais do Poder Judiciário descritos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos da União e dos Estados, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser emitido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. (Incluído pela Lei nº 12.694, de 2012)

[...]

§ 5º Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16 (dezesseis), desde

ADPF 884 / RJ

que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos: (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

Art. 24. Excetuada as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o **porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores**.

O porte de arma de fogo, nos termos do Estatuto, ficou restrito, portanto, a um conjunto circunscrito de agentes públicos autorizados, empresas de segurança privada, empresas de transporte de valores e caçadores de subsistência, além do porte de trânsito assegurado a caçadores em geral, colecionadores e atiradores desportivos.

Trata-se, essencialmente, nos casos dos agentes públicos (art. 6º e leis esparsas), de um porte funcional, outorgado em razão de suas atribuições, prerrogativa que não dispensa, contudo, o cumprimento de determinadas formalidades, tais quais o registro (AO 2.280-AgR. Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 25/03/2019). Transcrevo a elucidativa lição de ANDERSON DE ANDRADE BICHARA sobre o assunto:

[o porte funcional] tem natureza instrumental: (I) decorre do exercício de determinada atividade ou profissão; (II) é ato administrativo vinculado (licença); (III) depende de prévia conferência, pelo Estado-Administração, relativamente ao cumprimento dos requisitos formais e materiais, subjetivos e objetivos, legalmente previstos; (IV) está condicionado, para seu exercício válido e regular, ao atendimento às normas de regência, incluindo-se a manutenção das condições iniciais permissivas ao porte. (BICHARA, Anderson. Porte de arma de fogo: regime jurídico, princípios, natureza jurídica e espécies. *Ciência Jurídica*, vol. 169, ano XXVII, p. 419, jan./fev. 2003)

ADPF 884 / RJ

Nota-se, pois, duas modificações estruturais significativas trazidas pelo complexo normativo principiado pelo Estatuto do Desarmamento. Em primeiro lugar, não subsiste a figura do porte estadual, antes concedido pela Polícia Civil e restrito aos limites territoriais do Estado-Membro, uma vez que o Estatuto cassou todas as autorizações expedidas anteriormente ao limitar sua eficácia a um exíguo prazo de 90 dias (ainda que estendido por um período pela Lei 10.884/2004).

Em outras palavras, o Poder Legislativo centralizou, em âmbito federal, dentro do arcabouço de competências de um órgão da União (Polícia Federal) a atribuição de conceder o porte para aqueles que, elencados no art. 6º (porte funcional) ou mesmo no art. 10, § 1º (porte para defesa pessoal) da Lei 10.826/2003, comprovarem os requisitos legais para sua obtenção. Contemplou explicitamente, portanto, os agentes públicos estaduais e municipais que, embora vinculados a outros entes federados, submetem-se à autorização de órgão federal.

Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003)

Art. 29. As autorizações de porte de armas de fogo já concedidas expirar-se-ão 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei.

Lei 10.884/2004

Art. 1º O termo inicial dos prazos previstos nos arts. 29, 30 e 32 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, passa a fluir a partir da publicação do decreto que os regulamentar, não ultrapassando, para ter efeito, a data limite de 23 de junho de 2004.

Além disso, ao consolidar um mandamento nitidamente proibitivo, o Estatuto do Desarmamento arrolou os casos excepcionais em relação aos quais, como visto, foi conferida a legitimidade para pleitear o porte de arma. Dito de outro modo, o Poder Legislativo Federal, em consonância com as competências legiferantes previstas na Constituição Federal, precisou o rol de categorias funcionais que podem portar armas,

ADPF 884 / RJ

regulamentando o instituto de forma rigorosa e centralizada.

No julgamento da ADI 5.359, consignei minha posição quanto à possibilidade de o agente de segurança socioeducativo deter o porte funcional mediante interpretação que o abrangesse na categoria contida no art. 6º, VII, do Estatuto (integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais). Tal paralelo, contudo, não encontra guarida no argumento que tenta justificar o porte do Procurador estadual por remissão ao que foi conferido a membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, ambos legitimados, como visto, pela legislação própria extravagante.

Caso se permitisse que leis subnacionais outorgassem o porte a outros agentes públicos, parcela significativa da disciplina conferida ao porte de arma não se lhes aplicaria, por ausência de previsão legal. É que o Estatuto condicionou o porte de algumas categorias de forma peculiar, limitando-o operacionalmente para uns, além de afastar determinados requisitos para sua obtenção em relação a outros. Dessa forma, não seria possível depreender qual disciplina seria conferida àqueles não contemplados pela lei federal, mas cuja legitimidade derivasse de uma lei subnacional, como nos seguintes casos: a) a possibilidade de portar arma de fogo fora do serviço (Lei 10.826/2003, art. 6º, § 1º); b) a possibilidade de portar arma fora do serviço, em âmbito nacional (Lei 10.826/2003, art. 6º, § 1º, *in fine*); c) a necessidade de comprovar capacidade técnica e de aptidão psicológica (Lei 10.826/2003, art. 6º, § 2º); e d) a necessidade de comprovar idoneidade, ocupação lícita e residência certa (Lei 10.826/2003, art. 6º, § 4º).

Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003)

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:

§ 1º As pessoas previstas nos incisos I, II, III, V e VI do caput deste artigo terão direito de portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, nos termos

ADPF 884 / RJ

do regulamento desta Lei, **com validade em âmbito nacional para aquelas constantes dos incisos I, II, V e VI.** (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

§ 2º **A autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das instituições descritas nos incisos V, VI, VII e X do caput deste artigo está condicionada à comprovação do requisito a que se refere o inciso III do caput do art. 4º desta Lei nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei.** (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

[...]

§ 4º **Os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal, ao exercerem o direito descrito no art. 4º, ficam dispensados do cumprimento do disposto nos incisos I, II e III do mesmo artigo, na forma do regulamento desta Lei.**

Observo, assim, que, além de extravagar as hipóteses da lei federal, a lei complementar fluminense estabelece uma hipótese de autorização ao porte de arma cuja disciplina se revelaria incipiente a nível estadual, na contramão do regramento preciso desenvolvido em âmbito federal, com o Estatuto do Desarmamento, e em total desconsideração ao significativo avanço promovido por este marco legal de política criminal cujo escopo demanda a uniformidade de um regramento nacional.

Competência para legislar sobre porte de armas

Conforme fiz mencionar anteriormente, tenho por princípio interpretar o modelo constitucional de repartição de competências de sorte a prestigiar a autonomia dos estados-membros, tidos como verdadeiros laboratórios da democracia nas palavras do Justice Louis Brandeis (*New State Ice Co. v. Liebmann*). Entretanto, a jurisprudência dessa SUPREMA CORTE, de longa data, tem chancelado, nos termos fundacionais assentados pelo Poder Constituinte, que cabe à União legislar sobre material bélico e, de forma específica, prescrever o

ADPF 884 / RJ

regramento referente às armas de fogo.

A Constituição Federal atribuiu à União a competência material de autorizar e fiscalizar o armamento produzido e comercializado no país (art. 21, VI). Por outro lado, outorgou ao legislador federal a competência legislativa correspondente para ditar normas sobre material bélico (art. 22, XXI). Conjugando, pois, ambas, esta CORTE rechaçou soluções normativas locais que discrepassem do modelo federal, como na proibição do comércio de armas encampada por lei estadual (ADI 2.035-MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJ de 04/08/2000) e na “*disciplina sobre a destinação de armas apreendidas e em situação irregular*” (ADI 3.258, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 09/09/2005).

Desse modo, dando continuidade a tal interpretação, sempre à luz da predominância do interesse federal, reconheceu-se a constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento, como norma nacional apta a regular, entre outras matérias, o porte de armas. Transcrevo a ementa do julgado em questão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE. INTROMISSÃO DO ESTADO NA ESFERA PRIVADA DESCARACTERIZADA. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO RECONHECIDA. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO PERIÓDICA DO REGISTRO DAS ARMAS DE FOGO. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO ALEGADAMENTE VIOLADOS. ASSERTIVA IMPROCEDENTE. LESÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AFRONTA TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS NÃO ACOLHIDOS. FIXAÇÃO DE IDADE MÍNIMA PARA A AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO.

ADPF 884 / RJ

POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE QUANTO À PROIBIÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE FIANÇA E LIBERDADE PROVISÓRIA.

I - Dispositivos impugnados que constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal.

II - Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública inócurre, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral.

III – O direito do proprietário à percepção de justa e adequada indenização, reconhecida no diploma legal impugnado, afasta a alegada violação ao art. 5º, XXII, da Constituição Federal, bem como ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

IV – A proibição de estabelecimento de fiança para os delitos de porte ilegal de arma de fogo de uso permitido e de disparo de arma de fogo , mostra-se desarrazoada, porquanto são crimes de mera conduta, que não se equiparam aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade.

V - Insusceptibilidade de liberdade provisória quanto aos delitos elencados nos arts. 16, 17 e 18. Inconstitucionalidade reconhecida, visto que o texto magno não autoriza a prisão ex lege, em face dos princípios da presunção de inocência e da obrigatoriedade de fundamentação dos mandados de prisão pela autoridade judiciária competente.

ADPF 884 / RJ

VI - Identificação das armas e munições, de modo a permitir o rastreamento dos respectivos fabricantes e adquirentes, medida que não se mostra irrazoável.

VII – A idade mínima para aquisição de arma de fogo pode ser estabelecida por meio de lei ordinária, como se tem admitido em outras hipóteses.

VIII – Prejudicado o exame da inconstitucionalidade formal e material do art. 35, tendo em conta a realização de referendo.

IX - Ação julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos únicos dos artigos 14 e 15 e do artigo 21 da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

(ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007)

No voto condutor do aresto, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI ponderou a incumbência estadual afeta à segurança pública em face da formulação de uma política criminal nacional, homogênea, baseada no controle de armas de fogo. Terminou, como visto, por prestigiar o interesse federal:

De fato, a competência atribuída aos Estados em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política criminal de âmbito nacional, cujo pilar central constitui exatamente o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, para a fabricação, comercialização, circulação e utilização de armas de fogo, competência que, ademais, lhe é assegurada pelo art. 21, XXI, da Constituição Federal.

Parece-me evidente a preponderância do interesse da União nessa matéria, quando confrontado o eventual interesse do Estado-membro em regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão afetam a segurança das pessoas como um todo, independentemente do ente federado em que se encontrem.

Ademais, diante do aumento vertiginoso da criminalidade

ADPF 884 / RJ

e da mudança qualitativa operada nas transgressões penais, com destaque para o surgimento do fenômeno do crime organizado e dos ilícitos transnacionais, a garantia da segurança pública passou a constituir uma das atribuições prioritárias do Estado brasileiro, cujo enfoque há de ser necessariamente nacional.

No tocante ao objeto ora controlado, observo que é igualmente assente, na farta jurisprudência desta CORTE sobre o tema, que não existe espaço de conformação para que o legislador subnacional outorgue o porte de armas de fogo a categorias funcionais não contempladas pela legislação federal. Eis os julgados:

GARANTIAS E PRERROGATIVAS DE PROCURADORES DO ESTADO. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnados dispositivos da Lei Complementar n. 240, de 27 de junho de 2002, do Estado do Rio Grande do Norte. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso I e §§ 1º e 2º do artigo 86 e incisos V, VI, VIII e IX do artigo 87. 3. Reconhecida a inconstitucionalidade da expressão "com porte de arma, independente de qualquer ato formal de licença ou autorização", contida no art. 88 da lei impugnada.

(ADI 2.729, Redator para o acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2014)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 6.968/1996, ALTERADA PELA LEI 7.111/1997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA PARA AUDITORES FISCAIS DO TESOIRO ESTADUAL. PRELIMINARES REJEITADAS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Cabe à União, nos termos do art. 21, VI; e 22, I, da Constituição, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito,

ADPF 884 / RJ

inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional (Precedentes: ADI 2.729, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 11/2/2014; ADI 2.035-MC/RJ, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTI, Tribunal Pleno, DJ de 4/8/2000; ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007; AI 189.433-AGR/RJ, Segunda Turma, DJ de 21/11/1997; HC 113.592, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 3/2/2014).

2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4.962, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 25/04/2018)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 18, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI MATO GROSSENSE N. 8.321/2005. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA PARA SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS (PROFISSIONAIS DA PERÍCIA OFICIAL E IDENTIFICAÇÃO TÉCNICA POLITEC-MT). INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAIS BÉLICOS, QUE ALCANÇA MATÉRIA AFETA AO PORTE DE ARMAS. SEGURANÇA PÚBLICA. INTERESSE GERAL. PRECEDENTES: ADIS 2.729, 3.058 E 3112. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO FEDERATIVO. O CAPUT E A PARTE REMANESCENTE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DA LEI MATO-GROSSENSE N. 8.321/2005, QUE ASSEGURAM DIREITO À CARTEIRA FUNCIONAL DE IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIDORES ESTADUAIS, ESTÃO EM HARMONIA COM A CONSTITUIÇÃO. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EXPRESSÕES LIVRE PORTE DE ARMA E LIVRE PORTE DE ARMA E CONTIDAS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DA LEI MATO-

ADPF 884 / RJ

GROSSENSE N. 8.321/2005.

(ADI 5.010, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 20/05/2019)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 5º DA LEI 4.244/08 DO DISTRITO FEDERAL. PORTE DE ARMA PARA OS SERVIDORES ATIVOS DA CARREIRA DE APOIO ÀS ATIVIDADE POLICIAIS CIVIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAL BÉLICO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DA AÇÃO.

1. O artigo 5º, da Lei Distrital 4.244/2008, que autorizou o porte de arma de fogo funcional para os servidores ativos da Carreira de Apoio às Atividades Policiais Civis, afronta o artigo 21, VI, CRFB.

2. É da competência privativa da União legislar sobre material bélico (art. 21, VI, CRFB). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual ou distrital que trata da matéria. Precedentes.

3. Pedido na ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI 4.991, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 19/02/2020)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI 2.176/1998; ARTIGOS 2º, XVIII, 4º, § 4º, E 11 DA LEI 2.990/2002; E ARTIGO 5º DA LEI 3.190/2003, TODAS DO DISTRITO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DE PORTE DE ARMA E DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA A AGENTES DE TRÂNSITO, COM A CORRELATA OBRIGAÇÃO DE FORNECIMENTO DE ARMAS DE FOGO PELO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO A SEUS AGENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DEFINIR OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO E OS

ADPF 884 / RJ

POSSÍVEIS TITULARES DE TAL DIREITO (ARTIGOS 21, VI; E 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. TAXATIVIDADE DO ROL DOS ÓRGÃOS ENCARGADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA, CONTIDOS NO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O porte de arma de fogo não constitui ilícito penal nas hipóteses previstas em lei federal, porquanto compete à União legislar privativamente sobre Direito Penal, bem como autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, o que alcança a disciplina do porte de armas de fogo (artigos 21, VI, e 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.962, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 25/4/2018; ADI 5.010, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 1º/8/2018; ADI 2.729, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 12/2/2014.

2. O porte de arma de fogo e os seus possíveis titulares, porque afetos a políticas de segurança pública de âmbito nacional, possuem requisitos que cabe à União regular, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país.

3. In casu , a) o artigo 1º da Lei distrital 2.176/1998 alterou o artigo 8º da Lei distrital 1.398/1997 para incluir os agentes e inspetores de trânsito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal no rol dos servidores públicos isentos da obrigação de obter autorização para o porte de armas de fogo de uso permitido; b) o § 4º do artigo 4º da Lei distrital 2.990/2002 dispõe que constará do curso de formação profissional dos agentes de trânsito, entre outras matérias, armamento e tiro; c) o artigo 5º da Lei distrital 3.190/2003 prevê que o Departamento de Trânsito do Distrito Federal fornecerá armas de fogo aos agentes de trânsito quando estiverem no exclusivo exercício das atribuições do cargo, nas quantidades e especificações definidas pelo órgão; d) essas normas distritais dispõem sobre porte de armas de fogo, criando hipóteses não previstas na legislação

ADPF 884 / RJ

federal de regência, incidindo em inconstitucionalidade formal, por invasão da competência da União para definir os requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e os possíveis titulares de tal direito (artigos 21, VI; e 22, I, da Constituição Federal).

4. A Constituição Federal, ao estabelecer que a segurança pública será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das polícias civis e das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituiu um rol taxativo, de observância obrigatória pelo legislador infraconstitucional (artigo 144, caput e incisos I, II, III, IV e V, da Constituição Federal). Por conseguinte, os Estados-membros não podem atribuir o exercício de atividades de segurança pública a órgãos diversos dos previstos no texto constitucional federal. Precedentes: ADI 3.469, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; ADI 2.827, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 6/4/2011; ADI 236, Rel. Min. Octavio Gallotti, Plenário, DJ de 1º/6/2001).

5. Compete aos órgãos e agentes de trânsito estaduais, distritais e municipais o exercício da segurança viária, que compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente, não se confundindo com a atividade de segurança pública (artigo 144, § 10, da Constituição Federal).

6. In casu, o inciso XVIII do artigo 2º da Lei distrital 2.990/2002, ao dispor que compete aos agentes de trânsito exercer outras atividades de natureza policial que lhes forem atribuídas, na forma da legislação vigente, assim como o artigo 11 do mesmo diploma, ao dispor que o cargo de agente de trânsito é atividade de segurança pública para todos os efeitos, encontram-se eivados de inconstitucionalidade material por não observância da taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal.

ADPF 884 / RJ

7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei 2.176/1998; do inciso XVIII do artigo 2º da Lei 2.990/2002; e do artigo 5º da Lei 3.190/2003, todas do Distrito Federal, bem como dos trechos armamento e tiro do § 4º do artigo 4º e é atividade de Segurança Pública para todos os efeitos do artigo 11 da Lei distrital 2.990/2002.

(ADI 3.996, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 17/08/2020)

Ante a reconhecida competência privativa da União para legislar sobre o porte de armas de fogo, dentro do contexto maior que contempla materiais bélicos, verifica-se que a lei complementar fluminense, ao prever o porte de arma para os Procuradores do Estado, extrapola o rol estatuído pela legislação federal, revelando-se incompatível com as regras de distribuição de competências entre os entes da Federação estabelecidas no texto constitucional.

Diante do exposto, ACOMPANHO a eminente Relatora, para JULGAR PROCEDENTE o pedido formulado na presente ADPF e declarar a não recepção, pela Constituição Federal de 1988, das expressões “o porte de arma” e “e de porte de arma”, constantes respectivamente nos arts. 44, inciso II, e 146 da Lei Complementar 15/1980, do Estado do Rio de Janeiro.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 884

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL ; ANAPE

ADV.(A/S) : VICENTE MARTINS PRATA BRAGA (19309/CE, 51599/DF, 43637/PE)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção pela Constituição da República de 1988 das expressões "o porte de arma" e "e de porte de arma" constantes do inc. II do art. 44 e do art. 146 da Lei Complementar n. 15/1980 do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto da Relatora. Falaram: pelo interessado Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Carlos da Costa e Silva Filho, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes. Plenário, Sessão Virtual de 25.2.2022 a 8.3.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário