

19/08/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.136
SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: ODAIR LUIZ

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL. DISPOSIÇÃO SOBRE HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO E INSTALAÇÃO DE CLUBE DE TIRO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. PEDIDO PROCEDENTE.

I. Caso em exame

1. A impugnação tem por objeto ato legislativo editado pelo Município de Ribeirão Preto/SP que dispõe sobre horário de funcionamento e instalação de clube de tiro.

II. Questão em discussão

2. Usurpação da competência da União para legislar sobre autorização e fiscalização de produção e comércio de material bélico, nos termos do art. 21, VI, da Constituição Federal.

III. Razões de decidir

3. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio constitucional da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e nos Municípios (CF, arts.

ADPF 1136 / SP

24 e 30, inciso I).

4. Legislação local que estabelece horário de funcionamento e instalação de clube de tiro extrapola a competência da União para disciplinar sobre autorização e fiscalização de produção e comércio de material bélico (art. 21, VI).

IV. Dispositivo e tese

5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP.

Tese de julgamento: Compete à União a disciplina da matéria relativa à posse e comercialização de armas de fogo e munição.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, arts. 21, VI e 22, XXI.

Jurisprudência relevante citada: ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007; HC 113.592, rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 03/02/2014; AI 189.433-AgR/RJ, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, DJ de 21/11/1997; ADI 2.035-MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJ de 04/08/2000; ADI 3.258, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 09/09/2005; ADI 7.571, rel. Min. CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, DJe de 12/06/2024

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro ROBERTO BARROSO, por unanimidade, conheceram da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgaram procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 de agosto de 2024.

ADPF 1136 / SP

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

19/08/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.136
SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO
ADV.(A/S)	: ODAIR LUIZ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, tendo por objeto ato normativo do Município de Ribeirão Preto, que *“dispõe sobre a autonomia das entidades e empresas que desenvolvem a prática e treinamento de tiro desportivo no Município de Ribeirão Preto, de fixarem horário e local de funcionamento”* Eis o teor:

Art. 1º As entidades e empresas destinadas à prática e treinamento de tiro desportivo no município de Ribeirão Preto poderão funcionar sem restrição de horário.

Art. 2º As entidades e empresas descritas no artigo 1º desta Lei não estão sujeitas a distanciamento mínimo de quaisquer outras atividades.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

O Requerente alega que *“o diploma normativo usurpou a competência*

ADPF 1136 / SP

exclusiva da União para administrar e legislar sobre a matéria, em afronta à repartição de competência legislativa definida pelo art. 21 e seguintes da Constituição Federal. Além disso, o conteúdo da norma também está em rota de conflito com a própria legislação federal de regência: o Decreto Presidencial nº 11.615/23”

Aduz ainda que houve ofensa à repartição constitucional de competência, por ter a lei municipal disciplinado matéria atinente à fiscalização de circulação de material bélico, em desacordo com o previsto no art. 21, inciso VI, da Constituição Federal.

No caso, a alegação é de que há lesão “ao preceito fundamental de repartição de poderes dos entes federativos instituídos pela Carta Republicana”.

Assevera que é suficiente “uma breve leitura do Projeto de Lei para constatar que a proposição pretendia retirar algumas limitações impostas aos clubes de tiro pelo Decreto Presidencial nº 11.615/23, especialmente para flexibilizar (i) o horário de funcionamento e (ii) e o local para o desenvolvimento da atividade naquela municipalidade”.

O partido refere-se à regulamentação da matéria pelo Decreto 11.615/2023 e registra o seguinte: “A própria justificativa contida no Projeto de Lei que originou a Lei ora contestada reconhece que tentar burlar o Decreto Federal, pois, a seu ver, a restrição seria infundada. Confira: “recentemente, o Governo federal publicou o Decreto nº 11.615/23 [...]. Destaque-se que os clubes de tiro respeitam regras próprias técnicas e de segurança, são devidamente aprovados e inspecionados pelo Exército Brasileiro, o que não justifica a restrição fundamentada na segurança pública.”

Há pedido de medida cautelar “para imediatamente suspender a eficácia da Lei Municipal nº 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP, na forma do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.822/99”.

Requer, ao final, “a procedência da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para que seja declarada, por meio de 2/3 (dois terços) dos Ministros dessa Corte, a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Ribeirão Preto/SP nº 14.876/2023”.

Em 29/4/2024, deferi a liminar para SUSPENDER a eficácia da Lei Municipal 14.876/2023 de Ribeirão Preto até o efetivo julgamento de

ADPF 1136 / SP

mérito da presente ação (doc. 7). A medida foi referendada pelo Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, na sessão virtual de 17/05/2024 a 24/05/2024, nos seguintes termos (doc. 26):

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA. NORMA MUNICIPAL SOBRE HORÁRIO E FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES DE TIRO DESPORTIVO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA AUTORIZAR E FISCALIZAR A PRODUÇÃO E O COMÉRCIO DE MATERIAL BÉLICO. POLÍTICA DE SEGURANÇA. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Legislação municipal que regulamenta o funcionamento das entidades e empresas de tiro desportivo no Município quanto ao horário de funcionamento e em relação ao distanciamento de outras atividades.

2. O art. 21, inciso VI, da Constituição Federal atribui à União a competência material para “autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico”.

3. Constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento, como norma apta a regular a matéria. Formulação de uma política criminal nacional, homogênea, baseada no controle de armas de fogo.

4. As entidades de tiro devem observar a distância mínima de um quilômetro em relação aos estabelecimentos de ensino por uma razão atrelada à política de segurança.

5. Estabelecer horário de funcionamento para locais destinados à prática de treinamento de tiro é matéria, igualmente, relativa à segurança pública por se enquadrar nos limites compreendidos como razoáveis para o controle da atividade.

6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP, até o efetivo julgamento de mérito.

A Câmara Municipal de Ribeirão Preto narra que o ato impugnado

ADPF 1136 / SP

observou, de forma regular, o processo legislativo. Defende se tratar de norma de interesse local, o que atrai a competência do município para legislar sobre a matéria (doc. 10).

A Advocacia-Geral da União opina pela procedência do pedido (doc. 16):

Constitucional. Lei nº 14.876/2023, do Município de Ribeirão Preto/SP, que “dispõe sobre a autonomia das entidades e empresas que desenvolvem a prática e treinamento de tiro desportivo no Município de Ribeirão Preto, de fixarem horário e local de funcionamento”. Descumprimento dos requisitos estabelecidos nos artigos 6º, inciso IX; e 8º da Lei federal nº 10.826/2003, bem como no artigo 38 do Decreto nº 11.615/2023. Legislação municipal que contraria requisitos exigidos para a autorização de funcionamento de atividade submetida a critérios e condições da alçada da legislação federal. Competência privativa da União para legislar sobre material bélico. Ofensa aos artigos 21, inciso VI; e 22, inciso XXI, da Constituição da República. Precedentes. Inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 38 e da Súmula nº 419 desse Supremo Tribunal Federal por motivo de segurança pública. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo requerente.

Os autos foram encaminhados para vista do Procurador-Geral da República (doc. 27), mas não houve manifestação.

A Federação de Tiro do Mato Grosso do Sul requer sua habilitação como *amicus curiae*, diante de “sua representatividade perante a sua categoria que terão suas atividades diretamente afetadas pelo efeito produzido pela matéria discutida na presente lide”. Segundo alega, “um Clube de Tiro não é capaz de produzir munição, ele apenas é capaz de fornecer um serviço de recarga. Também não é permitido ao Clube de Tiro que ele tenha como atividade o comércio de armas de fogo, embora ele possa comprá-las (desde que sejam de calibre de uso permitido), para a prestação de seu serviço que é a capacitação do atirador desportivo devidamente habilitado para a prática”. Nesse sentido, apenas as

ADPF 1136 / SP

lojas específicas de arma e munição estariam sujeitas à legislação, cuja competência é da União. Tal fato é corroborado pelo art. 2º, XXVI, do Decreto 11.615/2023 (doc. 29).

É o relatório.

19/08/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.136
SÃO PAULO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, tendo por objeto a Lei 14.876/2023, do Município de Ribeirão Preto, que *“dispõe sobre a autonomia das entidades e empresas que desenvolvem a prática e treinamento de tiro desportivo no Município de Ribeirão Preto, de fixarem horário e local de funcionamento”*.

Inicialmente, o Requerente encontra-se plenamente legitimado para provocar essa CORTE em sede abstrata, uma vez representado no parlamento nacional quando da propositura da presente Arguição.

A respeito do cabimento da ação, o tradicional entendimento do STF sobre a impossibilidade de realização do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal, nos termos dos arts. 102, I, a, e 125, § 2º, sempre apontou a inadmissibilidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 102/49; RTJ 124/266; RTJ 124/612; RTJ 97/438; RTJ 102/749, RTJ 104/724; RTJ 124/612; RTJ 124/266) ou perante o Tribunal de Justiça local (ADI 347-0/SP, Pleno, Rel. Min. PAULO BROSSARD), pois o único controle de constitucionalidade das espécies normativas municipais perante a Constituição Federal que se admitia, em regra, era o difuso, exercido *incidenter tantum* por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto (Rcl 337, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

A regulamentação da ADPF (Lei 9.882/1999) tornou possível que a realização de jurisdição constitucional concentrada de lei municipal ocorra diretamente no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7, Rel. Min.

ADPF 1136 / SP

JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança individual e coletivo, mandado de injunção, ação popular, ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3 QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 26/3/2001).

Neste sentido, será cabível a ADPF quando observado o princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJ de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se, desde o primeiro momento, se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

No caso em análise, a impugnação formulada na inicial tem por objeto ato legislativo editado pelo Município de Ribeirão Preto/SP, dispondo sobre horário de funcionamento e instalação de clube de tiro.

Neste contexto, entendo presente o requisito da subsidiariedade, em razão do relevante fundamento da controvérsia constitucional, a qual envolve tema que não se limita ao âmbito territorial do Município de Ribeirão Preto/SP, havendo diversos outros entes subnacionais que editaram legislações congêneres.

Por esses fundamentos, entendo cabível o conhecimento da Arguição, uma vez que a ação foi proposta por autoridade dotada de legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, VI, da CF), tendo a arguição em foco sido adequadamente instruída, com a indicação dos preceitos tidos por

ADPF 1136 / SP

violados, dos atos questionados e as especificações do pedido.

No que se relaciona ao mérito, a controvérsia constitucional reside na disciplina da matéria relativa à posse e comercialização de armas de fogo e munição por intermédio de legislação editada por ente subnacional, no caso, o Município de Ribeirão Preto/SP.

Segundo alega o Requerente, a norma impugnada teria violado a competência da União para legislar sobre autorização e fiscalização de produção e comércio de material bélico, nos termos do 21, VI, da Constituição Federal.

Sobre o tema, cabe realçar que a delimitação das competências privativas da União e do que seriam normas gerais em matéria de legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência suplementar, é decisiva para a solução da controvérsia em questão, com base na manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e as 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 não está na maior ou na 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 politiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com

ADPF 1136 / SP

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 obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o

ADPF 1136 / SP

Poder Central e os Poderes Regionais foi uma 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 a 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 (Teoria 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 entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio

ADPF 1136 / SP

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 arguição de descumprimento de preceito fundamental.

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, inciso 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, art. 22), a maioria das matérias

ADPF 1136 / SP

legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 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, o 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 .

ADPF 1136 / SP

Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. 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.).

No caso, a CF/1988 expressamente cometeu à União a competência para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI). No mesmo sentido, estabeleceu a competência privativa do ente federal para legislar sobre material bélico (art. 22, XXI).

Desse modo, fica evidente a intenção do constituinte de manter sob a guarda legislativa da União a temática de armas de fogo e munição, como matéria de segurança nacional.

A partir desta *ratio*, esta CORTE rechaçou qualquer vício na edição do Estatuto do Desarmamento por ofensa ao pacto federativo, considerando a competência da União para formulação de norma nacional sobre o acesso, o porte e a posse de armas de fogo.

À luz da predominância do interesse federal, portanto, reconheceu a constitucionalidade do Estatuto, como norma apta à regulamentação da matéria. Transcrevo a ementa do julgado em questão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO O DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA. (...) II - Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública inócurre, pois cabe à União legislar sobre matérias de

ADPF 1136 / SP

predominante interesse geral. (...) 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:

“(...) Contrapondo-se ao argumento, a douta Procuradoria- Geral da República defendeu a aplicação à espécie do princípio da predominância do interesse, ponderando que a “União não está invadindo o âmbito de normatividade de índole local, pois a matéria está além do interesse circunscrito de apenas uma unidade federada” (fl. 194). Considero correto o entendimento do Ministério Público, que se harmoniza com a lição de José Afonso da Silva, para quem a Carta Magna vigente abandonou o conceito de “interesse local”, tradicionalmente abrigado nas constituições brasileiras, de difícil caracterização, substituindo-o pelo princípio da predominância do interesse, segundo o qual, na repartição de competências, à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local. 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

ADPF 1136 / SP

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 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 julgamento do HC 113.592 (Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 3/2/2014), reafirmou-se a conclusão alcançada na ADI 3.112, acrescentando-se o seguinte:

“(...) este Supremo Tribunal concluiu ser o porte de armas de fogo questão de segurança nacional; e c) a competência residual das unidades da Federação não se sobrepõe à predominância do interesse da União no estabelecimento de políticas de segurança pública, nem o interesse de guarda municipal pode suprir a ausência de convênio entre a Municipalidade e a Polícia Federal nem a eventual falta de interesse pelo Município na celebração do convênio (...)”.

Em outra assentada (AI 189.433-AGR/RJ, Segunda Turma, DJ de 21-11-1997), o Relator, Min. MARCO AURÉLIO, no que foi acompanhado pelos demais Ministros, afirmou o seguinte:

“(...) O inciso VI do artigo 21 da Constituição Federal há de ter alcance perquirido em vista do objetivo visado: ao preceituar competir à União autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, envolve o gênero, exurgindo, como espécies, as armas de fogo e munições [em igual sentido: ADI 2035-MC/RJ, Relator Min. Octavio Galloti, Tribunal Pleno,

ADPF 1136 / SP

DJ de 04-08-2000]. Já o artigo 30 e incisos I e II, também do Diploma Básico, revelam a competência dos municípios, mediante atuação do órgão próprio (Câmara de Vereadores), para legislar sobre assuntos de interesse local, prevendo o inciso II a atuação suplementar às legislações federal e estadual, sempre no que couber. Não creio que a problemática concernente à fabricação de armas de fogo e de munição restrinja-se ao Rio de Janeiro; tampouco a abrangência maior da “ordem” oriunda do Chefe do Poder Executivo Municipal esteja compreendida no que se entende como suplementação de normas federais e estaduais. A vida gregária pressupõe o respeito à ordem jurídica constitucional. Em Direito, o meio justifica o fim, mas não este aquele. A situação de intraquiliidade do Município do Rio de Janeiro, considerada a segurança pública, às vezes potencializada no campo do sensacionalismo, isto é, tomada com algum exagero, não é de molde a encampar-se a colocação em plano secundário da organicidade constitucional normativa”.

Dando continuidade a tal interpretação, o STF repeliu 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).

A competência da União para legislar sobre a matéria foi reiteradamente ratificada, conforme precedentes recentes que se seguem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTE DE ARMA PARA AGENTE DE SEGURANÇA SOCIOEDUCATIVO. LEI COMPLEMENTAR 1.017/2022 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Compete privativamente à União legislar sobre a posse

ADPF 1136 / SP

e o porte de armas de fogo em território nacional, bem como estabelecer em quais hipóteses deve ser assegurado o porte funcional de arma de fogo, não sendo franqueada aos Estados e ao Distrito Federal a prerrogativa de conceder porte de arma a agentes públicos ou privados não contemplados na legislação federal (Constituição, arts. 21, VI e 22, I e XXI).

2. Nos termos da jurisprudência da Corte, “O Estatuto do Desarmamento é norma federal e, de forma nítida, afastou a possibilidade do exercício das competências complementares e suplementares dos Estados e Municípios para autorizar porte de arma de fogo, ainda que a pretexto de regular carreiras ou de dispor sobre segurança pública, seja para garanti-lo aos inativos da carreira dos agentes penitenciários, seja para estendê-lo à dos agentes do sistema socioeducativo” (ADI 5359/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 5.5.2021).

3. É inconstitucional a lei estadual que concede porte de arma a inativos da carreira dos Agentes Penitenciários e aos Agentes de Segurança Socioeducativos, ativos e inativos, por violação manifesta de competência privativa da União.

4. Ação direta julgada procedente.

(ADI 7424, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 20/02/2024)

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Órgãos de segurança pública estaduais. Venda direta de armas de fogo a seus integrantes.

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 8.413, de 11.05.2021, do Estado de Alagoas, que dispõe sobre a possibilidade de os órgãos de segurança pública estadual alienarem armas de fogo a seus integrantes, por meio de venda direta.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que os arts. 21, VI, e 22, XXI, da Constituição atribuem competência privativa à União para legislar sobre material bélico, em razão da predominância de interesse nacional.

ADPF 1136 / SP

3. Os arts. 22, XXVII, e 37, XXI, CF atribuem à União competência privativa para editar normas gerais sobre licitações e contratos, e exigem prévio procedimento licitatório como requisito necessário para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública.

4. A Lei n.º 8.413/2021, do Estado de Alagoas, ao possibilitar a alienação direta de armas de fogo do patrimônio de órgãos de segurança pública estaduais aos seus integrantes, contrariou os arts. 21, VI; 22, XXI e XXVII; e 37, XXI, da Constituição Federal.

5. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional a lei estadual que autoriza a seus órgãos de segurança pública a alienação de armas de fogo a seus integrantes, por meio de venda direta”.

(ADI 7004, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 05/05/2023)

EMENTA Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.892/22 do Estado de Mato Grosso do Sul. Risco da atividade de atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas. Competência privativa da União. Artigos 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da Constituição Federal. Procedência do pedido.

1. O Tribunal firmou o entendimento de que os estados e os municípios não são competentes para ampliar o acesso ao porte de arma de fogo para além das hipóteses previstas na legislação federal vigente, visto que cabe à União, nos termos do art. 21, inciso VI, e do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito. Precedentes.

2. A Lei nº 5.892/22 do Estado de Mato Grosso do Sul está eivada de inconstitucionalidade formal, por não deter o ente estadual competência para legislar acerca da matéria, a qual está reservada privativamente à União (art. 22, inciso XXI, da Constituição). Ademais, a lei estadual contraria a disciplina

ADPF 1136 / SP

federal sobre o tema.

3. Ação direta cujo pedido é julgado procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 5.892/22 do Estado de Mato Grosso do Sul.

(ADI 7567, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 30/04/2024)

A exegese do STF é, portanto, uníssona ao imputar à União a competência para legislar sobre arma de fogo, seguindo a opção adotada pelo constituinte originário.

Para tanto, o conceito de “material bélico” não se limita aos artefatos empregados pelas “*forças armadas, mas também armas e munições cujo uso seja autorizado, nos termos da legislação aplicável, à população*” (ADI 3.258, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 09/09/2005).

Este conteúdo faz por extirpar a competência dos estados-membros em diversos planos, principalmente diante da clara intenção do constituinte de criar um corpo único e uniforme sobre o “*uso de arma de fogos no território nacional. Afinal, por óbvio, cuida-se de contingência que aflige a segurança de toda a coletividade, para além das fronteiras particulares de um estado ou de outro*” (ADI 7571, rel. Min. CRISTIANO ZANIN, DJe de 12/06/2024).

Segundo o Min. GILMAR MENDES, “*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*” (ADI 2.729, DJe de 12/02/2014).

Esse aspecto inclusive foi previstos pelo legislador federal, no art. 8º, *caput*, da Lei 10.826/2003, ao estabelecer que as armas de fogo utilizadas em entidades desportivas devem obedecer as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente:

“Art. 8º. As armas de fogo utilizadas em entidades desportivas legalmente constituídas devem obedecer às condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, respondendo o possuidor ou o autorizado a portar

ADPF 1136 / SP

a arma pela sua guarda na forma do regulamento desta Lei”.

Trata-se de norma, repita-se, declarada constitucional por esta Suprema Corte (ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007).

A recente regulamentação da matéria, proveniente do Decreto 11.615/2023, prevê a atividade desportiva de tiro nos seguintes termos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

XVII - atirador desportivo - pessoa física registrada pelo Comando do Exército por meio do Certificado de Registro - CR, filiada a entidade de tiro desportivo e federação ou confederação que pratique habitualmente o tiro como modalidade de desporto de rendimento ou de desporto de formação, com emprego de arma de fogo ou ar comprimido;

[...]

XXVI - entidades de tiro desportivo - os clubes, as associações, as escolas de formação, as federações, as ligas e as confederações formalmente constituídas que promovam, em favor de seus membros, a atividade de instrução de tiro, de tiro desportivo ou de caça, conforme a sua finalidade social, registradas perante o Comando do Exército;

[...]

XXVIII - instrutor de armamento e tiro - profissional registrado pela Polícia Federal, habilitado e selecionado, por meio de distribuição aleatória, para a capacitação técnica no manuseio de arma de fogo perante entidades de tiro;

Fica evidente, portanto, a indissociável correlação da entidade de tiro desportivo com o acesso, porte e posse de arma de fogo, o que atrai a competência da União para legislar, ainda que direcionada à prática de desporto.

A relação é direta e inerente ao estabelecido pelo art. 21, VI da Constituição Federal.

ADPF 1136 / SP

Sob o aspecto material, este mesmo decreto estabelece requisitos mínimos para emissão do Certificado de Registro às entidades de tiro:

“Art. 38. Na concessão de CR às entidades de tiro desportivo, o Comando do Exército observará os seguintes requisitos de segurança pública:

I - distância do interessado superior a um quilômetro em relação a estabelecimentos de ensino, públicos ou privados;

II - cumprimento das condições de uso e de armazenagem das armas de fogo utilizadas no estabelecimento; e

III - funcionamento entre as seis horas e as vinte e duas horas.

§ 1º As entidades de tiro desportivo que, na data de publicação deste Decreto, estiverem em desconformidade com o disposto nos incisos I e II do caput deverão adequar-se no prazo de dezoito meses”.

Compreendeu o legislador como indispensável e razoável a exigência de distância mínima de estabelecimentos de ensino para proteção de sujeitos especiais que, no caso, atingem profissionais da educação, pais e, em especial, alunos, cuja salvaguarda constitucional é inegável.

Por sua vez, fixou horário de funcionamento de locais destinados à prática de treinamento de tiro para o controle da atividade, em atenção à segurança da coletividade.

Desse modo, o decreto federal, ao regulamentar a legislação federal, prescreveu de maneira específica a situação das entidades de tiro desportivo, detalhando a modalidade prevista na Lei 10.826/2003 .

À margem da norma nacional e sua posterior regulamentação, o Município de Ribeirão Preto/SP estabeleceu critérios amplos para o exercício da atividade, em evidente contrariedade aos interesses nacionais.

Além disso, diferente do que defende a Câmara Municipal de Ribeirão Preto, a tese em discussão não se limita à fixação de parâmetros para exercício de atividade comercial, em âmbito local, o que torna

ADPF 1136 / SP

inaplicável a Súmula Vinculante 38 (*“É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”*).

O enunciado não é absoluto e exige temperamentos, especialmente caso confrontados com a segurança e a proteção à saúde da coletividade, conforme se demonstra ser o caso dos autos.

Segundo Ângelo Fernando Facciolli, a entidade de tiro equivale a verdadeiro auxiliar do Estado na fiscalização e controle do uso da arma de fogo e municiamento, em suas instalações (Lei das Armas de fogo. 11ª edição. Curitiba: Juruá, 2020, p. 410).

A Federação de Tiro do Mato Grosso do Sul reforça a natureza bélica da atividade, que se incumbe de fornecer o serviço de recarga, bem como de aquisição de arma de fogo, ambos destinados à capacitação do atirador desportivo (doc. 29).

Desse modo, o tratamento diferenciado imposto pelo legislador federal às entidades de tiro, que foge à competência do município, está preponderantemente justificado, em virtude do prestígio à vida, à saúde, à incolumidade e à segurança pública que reclama controle rigoroso ao acesso, posse e porte de arma de fogo, repita-se, ainda que destinado à prática de atividade desportiva, em todos os estados da federação e de maneira uniforme.

Por outro lado, a hipótese igualmente não se amolda à Súmula Vinculante 49, segundo a qual *“Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área”*.

A norma impugnada não está ancorada unicamente no princípio da livre concorrência, mas sim na preponderância da segurança da coletividade.

A atuação municipal, ao estipular uma norma mais ampla à atuação das entidades de tiro desportivo, contraria a própria essência da legislação federal, em evidente retrocesso e menosprezo aos interesses constitucionais. Tal condição reforça que a Câmara Municipal excedeu do raio de sua atuação constitucional.

Reconheço, portanto, a inconstitucionalidade formal da lei

ADPF 1136 / SP

impugnada, em razão da competência da União insculpida no art. 21, VI, da CF/1988.

Diante do exposto, CONHEÇO da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e julgo PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.136

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES (57469/DF, 234847/MG) E
OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

ADV.(A/S) : ODAIR LUIZ (359549/SP)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 9.8.2024 a 16.8.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário