

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em questão, nesta ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República a validade constitucional da Lei n. 5.835, de 30.3.2022, do Estado do Amazonas. Nela se *“reconhece o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas nos termos do inciso IX do artigo 6º da Lei Federal n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003”*. Afirma-se desobediência à competência da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico e para legislar sobre a matéria, nos termos do inc. VI do art. 21 e incs. I e XXI do art. 22 da Constituição da República.

2. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o julgamento de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. No mesmo sentido, confirmam-se, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.163, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 1º.3.2013; e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJ 5.10.2020.

Preliminar: ofensa reflexa à Constituição da República

3 . Em sua manifestação, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas sustenta que, na espécie, *“ cuida-se, a rigor, de controle de legalidade, perpassando toda a argumentação do Procurador-Geral da República pelo texto do Estatuto do Desarmamento, a fim de somente então defender uma suposta inconstitucionalidade, a toda evidência reflexa, à luz da própria argumentação exposta. (...) a lei não intervém nas atribuições da Polícia Federal ou do Exército Brasileiro, tampouco concede porte de arma a quem quer se seja, mas se limita a reconhecer, no âmbito do Estado do Amazonas, o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto, o que, por certo, vincula apenas as*

autoridades administrativas vinculadas ao Estado do Amazonas, e nada mais. (...) ” (e-doc. 17).

4. Na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, tem-se que a ação direta de inconstitucionalidade não é a via apropriada quando, para a análise da constitucionalidade de uma norma, há de se cotejar a norma infraconstitucional, não se admitindo a declaração de inconstitucionalidade reflexa.

Os requisitos objetivos para análise de inconstitucionalidade foram expostos, por exemplo, por J.J Gomes Canotilho, que observa:

*“A questão suscitada perante o juiz da causa... tem de ser uma questão de inconstitucionalidade, isto é, tem de colocar-se o problema da conformidade ou desconformidade de uma norma com a Constituição. Esta questão de inconstitucionalidade deve configurar-se da seguinte forma: (1) é uma questão concreta de inconstitucionalidade, ou seja, deve tratar-se da questão da desconformidade constitucional de um acto normativo a aplicar num caso submetido a decisão perante o juiz a quo; ... (3) é uma questão de inconstitucionalidade, isto é, pressupõe um juízo de conformidade ou desconformidade de um acto normativo com normas ou princípios dotados de estalão constitucional (= forma e valor constitucional) ou, no caso de ilegalidade, de valor legal reforçado (legalidade qualificada), excluindo-se as questões de natureza contencioso-administrativa (legalidade ou ilegalidade de regulamentos, de actos administrativos), as questões de mérito da causa” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 985).*

Na espécie em exame, contudo, a demonstração de invalidade das normas questionadas não demanda o cotejo com o Estatuto do Desarmamento.

Não se põe à análise se a Lei n. 5.835/2022, do Estado do Amazonas, está em conformidade, ou não, com a Lei n. 10.286/2003, porque, como posto pela Procuradoria-Geral da República e reiterado pela Advocacia-Geral da União, a questão a ser analisada consiste em saber se o Estado do Amazonas dispõe de competência para legislar sobre porte de arma, à luz dos arts. 21 e 22 da Constituição da República.

7. Rejeito, portanto, a preliminar de não conhecimento, por se por em questão a invalidade da atuação legislação estadual em tema afeta à competência da União, do que se extrai – se comprovado – a invalidade formal da legislação produzida.

Do mérito

8. Para demonstrar a inconstitucionalidade da Lei n. 5.835, de 30.3.2022, do Estado do Amazonas, o Procurador-Geral da República afirma que “o ato normativo estadual impugnado, ao instituir presunção legal de que o desempenho de atividade de atirador desportivo caracteriza, por si, ‘efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física’, de que trata o art. 10, § 1º, I, da Lei 10.826/2003, adentrou em seara disciplinada mediante estabelecimento de regras uniformes em todo o país, concernente à fabricação, à comercialização, à circulação e à utilização de armas de fogo, além de ser afeta à formulação de política criminal de âmbito nacional, a qual, portanto, há de ficar a cargo exclusivo da União” .

9. 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, estabelece o 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.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

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 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 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).*

10. 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”*.

No art. 6º da Lei n. 10.826/2003 se dispõe sobre o porte de arma no território nacional:

“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;

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 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”.*

As Casas que formam o Parlamento brasileiro exerceram a competência constitucional e legislaram sobre o tema. Tem-se, como anotado, no inc. IX do art. 6º da Lei n. 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) ter direito ao porte de armas os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desse documento legal e, no que couber, na legislação ambiental.

Para que os atiradores desportivos disponham do porte de arma de fogo, é necessário o preenchimento dos requisitos previstos no art. 10 da Lei n. 10.826/2003, a serem aferidos pela Polícia Federal, instituição que integra os quadros da União, e a quem compete autorizar o porte de arma de fogo:

“Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de 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” .

Assim, a autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido pela Polícia Federal pressupõe, nos termos da legislação nacional positivada, a comprovação de atendimento a) da demonstração da efetiva necessidade, em razão do exercício de atividade de risco ou de ameaça à integridade física; b) das exigências do art. 4º do Estatuto (requisitos para aquisição); e, c) da apresentação da documentação da propriedade de arma de fogo e o respectivo registro.

11. No caso em exame, pela norma impugnada o legislador estadual atravessou a competência da União e dispôs ser presumido *“o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo ao atirador, desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas”*. Ao atestar a necessidade do porte de armas de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas, o ente federado dispôs sobre matéria de competência da União e cuidou de requisito a ser examinado pela instituição federal, como é a Polícia Federal, para a concessão de autorização do porte de arma de fogo, nos termos do inc. I do § 1º do art. 10 da Lei n. 10.826/2003.

A norma impugnada trata de matéria veiculada em norma nacional, pela qual se estabelece competir à Polícia Federal, para a autorização de porte de armas de fogo, dentre outros requisitos, o exame da efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física, nos termos do inc. I do § 1º do art. 10 da Lei n. 10.826 /2003.

12. Seja realçado que, no art. 9º do Estatuto do Desarmamento se dispõe sobre a possibilidade de concessão, pelo Comando do Exército, de porte de trânsito de arma de fogo para os atiradores desportivos nos deslocamentos para treinamento ou participação em competições:

“Art. 9º. Compete ao Ministério da Justiça a autorização do porte de arma para os responsáveis pela segurança de cidadãos estrangeiros em visita ou sediados no Brasil e, ao Comando do Exército, nos termos do regulamento desta Lei, o registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores e de representantes estrangeiros em competição internacional oficial de tiro realizada no território nacional”.

13 . 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”.

14. Consolidou-se a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de competir à União, nos termos do inc. VI do art. 21 e inc. I do art. 22 da Constituição da República, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares desse direito, para garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional:

“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 julgada procedente” (ADI n. 4962, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 25.4.2018).

“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-GROSSENSE N. 8.321/2005" (ADI n. 5010, de minha relatoria, Plenário, DJe 20.5.2019).

"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 ATIVIDADES 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 n. 4991, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 19.2.2020).

"Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. LC nº 11.742/2002, do Estado do Rio Grande do Sul. Prerrogativa funcional de porte de arma concedida aos Procuradores do Estado, ativos e inativos. Inconstitucionalidade formal. Competência legislativa privativa da União para conceder autorização e dispor sobre a fiscalização de armas e munições (CF, arts. 21, VI, e 22, XXI). 1. Acha-se consolidado nesta Suprema Corte entendimento de que o conteúdo normativo da expressão 'material bélico' (CF, art. 22, XXI) abrange não apenas os armamentos militares utilizados pelo Exército e o arsenal das Forças Armadas, mas também todas as armas de fogo e munições, de uso civil ou militar, inclusive petrechos de fabricação, pólvora, explosivos e partes componentes, viaturas e veículos de combate, todos sujeitos ao Poder de Polícia da União (CF, art. 21, VI). Precedentes. 2. Considerada sua vocação para o tratamento uniforme e coerente dos temas de interesse nacional, à União coube a competência constitucional para autorizar e fiscalizar a fabricação, o comércio, a importação, a exportação, a aquisição, o armazenamento, a posse ou o porte e a destinação final dos materiais bélicos em todo o território brasileiro. Precedentes. 3. A competência legislativa dos Estados-membros para dispor sobre a organização e funcionamento da

Administração Pública e o regime jurídico de seus servidores não confere a tais entes da Federação a prerrogativa de autorizar o porte de armas aos agentes públicos estaduais, transgredindo as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Armas da União Federal. 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente” (ADI n. 6982, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 25.3.2022).

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR 7/1991, DO ESTADO DE ALAGOAS. AUTORIZAÇÃO PARA PORTE DE ARMA DE FOGO A PROCURADOR ESTADUAL. CATEGORIA FUNCIONAL NÃO ABRANGIDA PELO ESTATUTO DO DESARMAMENTO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. 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. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, 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 nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. Cabe à União, nos termos dos 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 em todo o país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional. Precedentes da CORTE nesse sentido. 4. Ação direta julgada procedente” (ADI n. 6985, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.3.2022).

15 . Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2729, o Plenário deste Supremo Tribunal declarou inconstitucional norma do Estado 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 n. 2729, Relator o Ministro Luiz Fux, Redator p/ acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 19.6.2013).

Naquela assentada, este Supremo Tribunal concluiu ser necessário conferir entendimento extensivo ao inc. VI do art. 21 da Constituição da República “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 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 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:

“18. 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 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”.

16. Na esteira desses precedentes, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6978, de minha relatoria, o Plenário deste Supremo Tribunal reafirmou sua jurisprudência para assentar ser *“competência privativa da União para legislar sobre materiais bélicos, que alcança matéria afeta ao porte de armas”* (DJe 17.3.2022).

No mesmo sentido, o decidido pelo Plenário deste Supremo Tribunal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 884, de minha relatoria:

“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” (DJe 17.3.2022).

17. Ao presumir o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de arma de fogo ao atirador desportivo, integrante de entidades de desporto legalmente constituídas, pela norma estadual impugnada na presente ação se suprimiu, no Estado do Amazonas, requisito estabelecido no inc. I do § 1º do art. 10 da Lei n. 10.826/2003, pela qual conferida à Polícia Federal a atribuição de autorizar porte de arma de fogo. Contrariou-se, assim, o inc. XXI do art. 22 da Constituição da República, pelo qual compete privativamente à União legislar sobre *“normas gerais de (...) material bélico”*.

18. Ademais, depreende-se do parágrafo único do art. 22 da Constituição da República que a competência privativa da União para legislar sobre material bélico somente poderia ser exercida por Estado-Membro se houvesse lei complementar da União a autorizar *“os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”*.

Não há como se concluir constitucionalmente válida norma pela qual a entidade federada se arvora em titular da atribuição de definir como atividade de risco para fins de atentar a necessidade de porte de arma, para atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas, pois inexistente lei complementar nacional delegando essa competência aos Estados.

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, 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, DJ 19.6.2002).

19. Pelo exposto, **voto pela conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito e julgo procedente o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 5.835, de 30.3.2022, do Estado do Amazonas.**