

08/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.980 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE
ADV.(A/S) : VICENTE MARTINS PRATA BRAGA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PORTE DE ARMAS PARA PROCURADORES DO ESTADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAL BÉLICO.

1. Ação direta de contra trecho do art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, que prevê o porte de arma como prerrogativa dos membros da Procuradoria-Geral do Estado.

2. Nos termos do art. 22, XXI, da Constituição Federal, compete à União 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. Precedentes.

3. Inconstitucionalidade da expressão “o porte de arma”, contida no art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, por usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXI, da CF).

4. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que autoriza porte de armas a Procuradores do

ADI 6980 / MS

Estado".

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "o porte de arma", contida no art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001 do Estado de Mato Grosso do Sul, e fixar a seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que concede porte de armas a Procuradores do Estado", nos termos do voto do Relator.

Brasília, 1º de julho a 5 de agosto de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

08/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.980 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE**
ADV.(A/S) : **VICENTE MARTINS PRATA BRAGA**

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por meio da qual o Procurador-Geral da República impugna o art. 101, II, da Lei Complementar nº 95, de 26.12.2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, que prevê o porte de arma como prerrogativa dos membros da Procuradoria-Geral do Estado. Eis o teor do dispositivo impugnado:

“Art. 101. São prerrogativas do Procurador do Estado: [...] II - possuir carteira de identidade funcional conforme modelo aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, assegurado-lhe o **porte de arma**, o trânsito livre, a isenção de revista e a requisição de auxílio e colaboração das autoridades públicas para o desempenho de suas funções.”

2. Em síntese, o requerente alega que a prerrogativa de porte de arma de fogo assegurada aos Procuradores do Estado de Mato Grosso do Sul afronta a competência da União para autorizar e fiscalizar o uso de

ADI 6980 / MS

material bélico, bem como legislar sobre a matéria (arts. 21, VI, e 22, I e XXI, da Constituição Federal).

3. Em 01.09.2021, solicitei informações ao Governador, à Assembleia Legislativa e à Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, nos termos dos arts. 6º e 8º da Lei nº 9.868/1999 (doc. 6).

4. O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul manifestou-se pela improcedência do pedido formulado na ação, argumentando que a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), no seu art. 6º, prevê a possibilidade de lei específica autorizar o porte de armas para determinados agentes públicos. Sustenta que a concessão de porte de arma aos Procuradores do Estado promoveria tratamento isonômico entre as carreiras de Estado que integram o sistema de justiça constitucional .

5. A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul deixou de prestar informações.

6. A Advocacia-Geral da União se manifestou pela procedência do pedido. Argumenta que o dispositivo questionado invadiu a competência da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, assim como para legislar privativamente sobre esse tema (arts. 21, VI, e 22, XXI, da CF). Discorre que não há autorização constitucional para que os entes estaduais disponham sobre armamento. Por fim, aponta que a abrangência da expressão material bélico não se restringe às armas destinadas ao uso das Forças Armadas (doc. 19).

7. Em sua manifestação, o Procurador-Geral da República reiterou os argumentos apresentados na petição inicial, defendendo o

ADI 6980 / MS

conhecimento da ação e a procedência do pedido.

8. Deferi o ingresso da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, na qualidade de *amicus curiae*.

9. É o relatório.

08/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.980 MATO GROSSO DO SUL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Registro inicialmente que o feito se encontra pronto para o julgamento, tendo em vista que já foram prestadas as informações pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e apresentadas as manifestações, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/1999, da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

2. Passo à análise do mérito.

3. Discute-se na presente ação direta de inconstitucionalidade a possibilidade de lei complementar estadual assegurar o porte de arma de fogo a membros da Procuradoria-Geral do Estado. A questão principal que se coloca reside em saber se aludida prerrogativa prevista na legislação estadual possui ou não vício de inconstitucionalidade formal.

4. O art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, ao possibilitar o porte de armas a Procuradores do Estado, usurpou competência legislativa privativa da União. Confira-se a redação do art. 22, XXI, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, **material bélico**, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;

[...]

ADI 6980 / MS

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

5. A norma constitucional transcrita é clara ao estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre material bélico, gênero do qual as armas fazem parte. Não poderia ser diferente. Isso porque é imprescindível que haja uma previsão uniforme relativa ao uso de armas de fogo dentro do território nacional. Por certo, normas que versam sobre armamento são de interesse geral, porquanto impactam a segurança de toda a sociedade e não se limitam às fronteiras dos Estados.

6. Nos termos do art. 22, parágrafo único, da Constituição, a competência privativa da União para legislar sobre material bélico somente poderia ser exercida por Estado-membro se houvesse lei complementar federal que autorizasse “os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Referida lei complementar, todavia, nunca foi editada.

7. No exercício da competência constitucionalmente atribuída pelos arts. 21, VI e 22, XXI, a União editou a Lei federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), 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 art. 6º do mencionado diploma proíbe o porte de armas de fogo no território nacional, com ressalva para casos previstos em legislação própria e nas exceções expressamente estabelecidas. Vejamos:

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

ADI 6980 / MS

Nacional de Segurança Pública (FNSP);

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;

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, 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.

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.

8. Observa-se que o cargo de Procurador do Estado não foi elencado entre as exceções à proibição de porte de armas previstas no

ADI 6980 / MS

Estatuto do Desarmamento. Destaque-se que a ressalva para “*os casos previstos em legislação própria*” se refere à legislação federal específica. Nessa linha, convém transcrever trecho elucidativo do voto da Ministra Cármen Lúcia proferido na ADI 5.010:

“Ao contrário do que insistentemente defendido pelo Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso e pelo Governador de Mato Grosso, a expressão “**salvo para os casos previstos em legislação própria**” (contida no *caput* do art. 6º da Lei n. 10.286/2003) não autoriza a criação de normas pelos Estados-membros que versem sobre o porte de armas.

O exercício pela União de sua competência (art. 21, inc. VI, e 22, inc. XXI, da Constituição da República), ao aprovar a Lei n. 10.286/2003, demonstra que **a proibição de porte de arma em todo o território nacional, instituída em seu art. 6º, poderá ser flexibilizada apenas nas hipóteses excepcionais elencadas pelo legislador federal. É dizer, o porte de arma está vedado, salvo nos casos previstos nos incisos do art. 6º e naqueles assegurados em legislação própria aprovada por quem de direito**”.

9. Como se verifica, o art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, ao possibilitar o porte de armas a Procuradores do Estado, versou sobre material bélico. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.035 MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, já assentou que a expressão ‘material bélico’ não se limita às armas destinadas ao uso das Forças Armadas. De modo que não há dúvida de que o legislador estadual incorreu em inconstitucionalidade, por vício formal, em razão da violação à competência privativa da União.

10. Esta Corte tem reconhecido, reiteradamente, a inconstitucionalidade formal de leis estaduais semelhantes. Destaco, a seguir, precedentes representativos desse entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE

ADI 6980 / MS

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, grifos acrescentados)

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

ADI 6980 / MS

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 5.010, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, grifos acrescentados)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. PORTE DE ARMA PARA AGENTE DE SEGURANÇA SOCIOEDUCATIVO DO ESTADO (SERVIDORES NA ATIVA E APOSENTADOS). PORTE DE ARMAS PARA AGENTE PENITENCIÁRIO INATIVO. LEI COMPLEMENTAR Nº 472/2009. ESTADO DE SANTA CATARINA. COMPETÊNCIA FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Compete privativamente à União autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, bem como legislar sobre matéria penal. Precedente: ADI 2.729, redator p/ o acórdão Ministro Gilmar Mendes.

2. 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.

3. As medidas socioeducativas não têm por escopo punir, mas prevenir e educar. Permitir o porte de armas para os agentes de segurança socioeducativos significa, em princípio, reforçar a errônea ideia do caráter punitivo de rede de proteção

ADI 6980 / MS

e configura ofensa material à Constituição.

4. Conversão do julgamento da cautelar em mérito para declarar a inconstitucionalidade do inciso V do art. 55 da Lei Complementar nº 472/2009 do Estado de Santa Catarina, no que autoriza o porte de arma para agente de segurança socioeducativo; e declarar parcialmente a nulidade sem redução de texto da expressão “inativos” constante do caput do mesmo artigo, no que o estende aos servidores inativos da carreira de agente penitenciário.

5. Ação direta julgada procedente.

(ADI 5.359, Rel. Min. Edson Fachin, grifos acrescentados)

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 TESOUREO 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 4.962, Rel. Min. Alexandre de Moraes, grifos

ADI 6980 / MS

acrescentados).

11. Há, portanto, jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal de leis estaduais que versem sobre material bélico.

12. Diante do exposto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*o porte de arma*”, contida no art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul, por usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXI, da CF). Fixação da seguinte tese de julgamento: *É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que concede porte de armas a Procuradores do Estado*”.

13. É como voto.

08/08/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.980 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
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 pelo eminente Ministro ROBERTO BARROSO, o Procurador-Geral da República se insurge, nos presentes autos, contra lei complementar do Estado de Mato Grosso do Sul que autoriza os Procuradores do Estado a portarem armas de fogo.

Art. 101. São prerrogativas do Procurador do Estado:

[...]

II – possuir carteira de identidade funcional conforme modelo aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, assegurando-lhe o **porte de arma**, o trânsito livre, a isenção de revista e a requisição de auxílio e colaboração das autoridades públicas para o desempenho de suas funções.

Nesse contexto, a controvérsia instaurada na presente Ação Direta faz suscitar debate constitucional a respeito da repartição de competências legislativas entre os entes da federação. Torna-se necessário,

ADI 6980 / MS

diante disso, esquadrihar a precisa delimitação de quais entes, federal ou estaduais, detêm a competência para conceder o porte funcional de arma aos agentes públicos.

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 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

ADI 6980 / MS

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 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

ADI 6980 / MS

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 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).

ADI 6980 / MS

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 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,

ADI 6980 / MS

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. *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

ADI 6980 / MS

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 longos dos anos e sobre como a jurisprudência desta CORTE tem enfrentado controvérsia idêntica à suscitada nesta ADI, sempre atenta aos avanços 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:

ADI 6980 / MS

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, até 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 fórma de seus regulamentos.

3º Os que obtiverem licença dos Juizes de Paz.

Código Penal de 1890

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

Pena - de prisão celllular por 15 a 60 dias.

Parapho 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)

ADI 6980 / MS

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 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

ADI 6980 / MS

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.

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

ADI 6980 / MS

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 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:**

ADI 6980 / MS

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 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)

ADI 6980 / MS

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 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. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º

ADI 6980 / MS

desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembarço 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)

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

ADI 6980 / MS

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, 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

ADI 6980 / MS

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 do regulamento desta Lei, com validade em âmbito nacional para aquelas constantes dos incisos I, II, V e VI. (Redação

ADI 6980 / MS

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 impugnada introduz 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 regramento referente às armas de fogo.

A Constituição Federal atribuiu à União a competência material de

ADI 6980 / MS

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. POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL.

ADI 6980 / MS

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 incorrente, 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.

VI - Identificação das armas e munições, de modo a permitir o rastreamento dos respectivos fabricantes e

ADI 6980 / MS

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 e da mudança qualitativa operada nas transgressões penais, com destaque para o surgimento do fenômeno do crime

ADI 6980 / MS

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, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do

ADI 6980 / MS

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 GALLOTTI, 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-GROSSENSE N. 8.321/2005.

(ADI 5.010, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno,

ADI 6980 / MS

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 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 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 POSSÍVEIS TITULARES DE TAL DIREITO (ARTIGOS 21, VI; E 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

ADI 6980 / MS

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 federal de regência, incidindo em inconstitucionalidade formal, por invasão da competência da União para definir os requisitos

ADI 6980 / MS

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 evitados de inconstitucionalidade material por não observância da taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal.

7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a

ADI 6980 / MS

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 padece de inconstitucionalidade o dispositivo impugnado, que previu o porte de arma para os Procuradores do Estado, a par do rol estatuído pela legislação federal.

Diante do exposto, ACOMPANHO o Relator e JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na presente Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “o porte de arma”, contida no art. 101, II, da Lei Complementar 95/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.980

PROCED. : MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

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

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

ADV.(A/S) : VICENTE MARTINS PRATA BRAGA (19309/CE, 51599/DF, 1459a/SE)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão "o porte de arma", contida no art. 101, II, da Lei Complementar nº 95/2001 do Estado de Mato Grosso do Sul, e fixou a seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que concede porte de armas a Procuradores do Estado", nos termos do voto do Relator. Falou, pelo *amicus curiae*, o Dr. Matheus Lima. Plenário, Sessão Virtual de 1.7.2022 a 5.8.2022.

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