

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, contra a Lei estadual n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, que proíbe a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo no Estado de São Paulo.

Estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

A discussão posta na presente ação envolve conflito de competência para legislar sobre a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo, bem como questionamentos sobre eventual vício de iniciativa na proposição de matéria que crie obrigação ao Poder Executivo para fiscalizar e promover campanha educativa.

Da competência concorrente da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal para legislar sobre o tema

Após detida análise do caso, verifico que parte da controvérsia consiste em saber se o conteúdo da lei impugnada invade a competência privativa da União para dispor sobre autorização e fiscalização da produção e comercialização de material bélico, bem como de direito penal, ou se a matéria é afeta ao direito do consumidor e da criança e do adolescente, ambos de competência concorrente.

Não raras vezes surgem dúvidas sobre os limites da competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e a aparente vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Ao constatar-se aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses. (DEGENHART, Christoph. Staatsrecht, I, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60)

De início, verifico que a União já legislou sobre o assunto aqui discutido, quando da edição da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

Art. 26. São vedadas a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, que com estas se possam confundir.

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição as réplicas e os simulacros destinados à instrução, ao adestramento, ou à coleção de usuário autorizado, nas condições fixadas pelo Comando do Exército.

Resta, portanto, saber se essa matéria é de competência privativa da União e, caso contrário, se a norma estadual transgredir a determinação federal.

Recordo que esta Corte tem jurisprudência firme no sentido de que a tutela dos mais variados temas relacionados a materiais bélicos são de competência privativa da União. A esse respeito, confirmam-se os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.941 E LEI N. 3.942, DE 9.5.2022, DO ESTADO DO ACRE. RECONHECIMENTO DO “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 INC. IX DO ART. 6º DA LEI NACIONAL N. 10.826/2003” E DO “RISCO DA ATIVIDADE E A EFETIVA NECESSIDADE DO PORTE DE ARMAS AOS VIGILANTES DE EMPRESA DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO”. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAIS BÉLICOS, QUE ALCANÇA MATÉRIA AFETA AO PORTE DE ARMAS. SEGURANÇA PÚBLICA. INTERESSE GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. 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 conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. Afastada a preliminar de ofensa reflexa à Constituição da República. Precedentes. 3. Ao reconhecer risco da atividade e a necessidade do porte de armas de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas e aos vigilantes de empresa de segurança privada do Estado, as normas impugnadas questionadas

invalidaram-se por ter atuado o legislador estadual em matéria de competência da União, que legislou sobre a matéria, conferindo à Polícia Federal o exame conclusivo sobre 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. 4. Reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares desse direito é de competência da União, nos termos do inc. XXI do art. 22 da Constituição da República, para garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade: conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito; procedência do pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.941, de 9.5.2022, e da Lei n. 3.942, de 9.5.2022, do Estado do Acre.” (ADI 7188, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 28.10.2022)

“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 contra o art. 40, V, da Lei Complementar nº 20/1999, do Estado do Tocantins, 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 do art. 40, V, da Lei Complementar nº 20/1999, do Estado do Tocantins, 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 concede porte de armas a Procuradores do Estado”. (ADI 6974, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 15.08.2022)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Expressão “o porte de arma no território do Estado do Piauí” constante do inciso II do art. 47 da Lei Complementar 56/2005 do Estado do Piauí. 3. Norma que estabelece o porte de arma de fogo como prerrogativa funcional dos Procuradores de Estado do Piauí. 4. Inconstitucionalidade formal. Violação dos arts. 21, VI e 22, I e XXI da Constituição. 5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a norma estadual que estabeleça casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal e deva ser assegurado como prerrogativa funcional a agentes públicos ou privados. Precedentes. 6. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “o porte de arma no território do Estado do Piauí” constante do inciso II do art. 47 da Lei

Complementar 56/2005 do Estado do Piauí.” (ADI 6973, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 09.11.2022)

Nada obstante, a norma ora impugnada cuida da proibição de fabricação, venda e comercialização de arma de fogo **de brinquedo**.

O Exército Brasileiro, em seu Manual de Campanha, define material bélico da seguinte forma:

“1. Denominação genérica dada ao armamento, à munição, à carga explosiva, ao equipamento bélico, seus componentes, sobressalentes e acessórios, além dos equipamentos de apoio ou a qualquer item indispensável à sua operação, montagem, instalação, manutenção, transporte e armazenamento. O mesmo que ITEM BÉLICO. 2. Expressão que abrange as armas; suas plataformas terrestres, navais e aéreas ou vetores de todos os tipos; munições; seus acessórios, sistemas de controle, de direção de tiro e de busca de alvos; os aparelhos que permitem as comunicações entre os homens que os operam e os que os comandam, os que evitam as interferências; os meios que possibilitam sua movimentação em terra, no mar e no ar, e a transposição dos cursos de água e outros obstáculos; os equipamentos e ferramentas que servem à sua manutenção e, ainda, os que facilitam, por simulação, o treinamento econômico das guarnições, incluindo as instruções e publicações técnicas que regulam a operação e os reparos de que venham a necessitar.” (EXÉRCITO BRASILEIRO. Manual de Campanha: Glossário de termos e expressões para uso no Exército. 4ª Edição. EGGCF - Gráfica do Exército, 2009)

Como se percebe, a arma de fogo de brinquedo não se enquadra na definição de material bélico. Por esse motivo, não se aplicam ao presente caso os julgados desta Corte que atribuem à União a competência para legislar sobre material bélico, como a posse e o porte de armas de fogo em território nacional.

Pelo contrário, a matéria de que trata a Lei estadual aqui impugnada, ao meu ver, é afeta ao direito do consumidor e à proteção da criança e do adolescente.

Nesse contexto, recordo que a Constituição Federal, em seu art. 24, XV, estabelece que é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção à infância e à juventude.

Nesse mesmo sentido, o art. 277 da Carta prevê que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Sendo matéria de competência concorrente, a União expede normas gerais e os demais entes federativos adequam o tema às suas respectivas realidades, respeitando, assim, o princípio federativo (CRFB/88, art. 1º, *caput*) e autonomia dos Estados e do Distrito Federal.

Lembro, aqui, a lição de Raul Machado Horta sobre a importância do federalismo de cooperação para a produção de normas de diversos direitos, incluindo a proteção à infância e a juventude:

“A legislação complementar e supletiva adquiriu novas dimensões, formais e materiais, no plano da competência concorrente, abrigoando a União, os Estados e o Distrito Federal, tendo por objeto a produção de normas do direito tributário, do direito financeiro, do direito penitenciário, do direito econômico, do direito urbanístico, de produção e consumo, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, cultural paisagístico, procedimentos em matéria processual, processo do juizado de pequenas causas, educação, cultura, ensino e desporto, previdência social, proteção e defesa da saúde, responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, proteção à infância e à juventude, organização, garantias direitos e deveres das polícias civis, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. (...). No federalismo contemporâneo, a legislação concorrente tornou-se o domínio predileto para o desenvolvimento e ampliação dos poderes legislativos do Estado-membro e do Município, em território comum ao da União, desfazendo a tendência centralizadora do federalismo centrípeto, para explorar, em profundidade, as perspectivas do federalismo cooperativo e de equilíbrio.” (HORTA, Raul Machado. *Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade*, Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, n. 9, Belo Horizonte, 2003. p. 13-29).

Sendo matéria destinada à proteção da criança e do adolescente, a regulação da fabricação, venda e comercialização de arma de fogo de brinquedo pode ser feita tanto em nível nacional, quanto em nível estadual.

Também se interpretada como matéria afeta ao Direito do Consumidor, o Estado de São Paulo tem competência suplementar para legislar sobre o assunto, como se extrai do art. 24, V, da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DA BAHIA 12.959/2014 QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA VENDA E DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS EM EVENTOS ESPORTIVOS, ESTÁDIOS E ARENAS DESPORTIVAS. CONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO, DESPORTO E SEGURANÇA PÚBLICA. 1. A autorização e regulamentação da venda e do consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, estádios e arenas desportivas em um Estado-membro não invade a competência da União prevista no art. 24, V e IX e §§1º a 3º, da Constituição da República. 2. Ante a ausência de nitidez do comando constante do Estatuto do Torcedor, norma federal, há espaço de conformação para os demais entes da federação para, em nome da garantia da integridade física, regulamentar da maneira mais eficiente possível as medidas para evitar atos de violência. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. 3. Não atenta contra a proporcionalidade, ao contrário vai a seu encontro, disposição, como a que consta da lei impugnada, que limite o consumo da bebida alcoólica entre o início da partida e o intervalo do segundo tempo. 4. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.” (ADI 5112, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 09.09.2021)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que dispõe sobre a exposição de produtos orgânicos em estabelecimentos comerciais. 2. Repartição de competências. 3. Competência privativa da União para legislar sobre direito comercial versus competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor. 4. Norma estadual que determina exposição de produtos orgânicos de modo a privilegiar o direito de informação do consumidor. Possibilidade. 5. Inexistência de violação à livre iniciativa. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 5166, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 19.11.2020)

“A competência do Estado para instituir regras de efetiva proteção aos consumidores nasce-lhe do art. 24, V e VIII, c/c o § 2º (...). Cumpre ao Estado legislar concorrentemente, de forma específica, adaptando as normas gerais de ‘produção e consumo’ e de ‘responsabilidade por dano ao (...) consumidor’ expedidas pela União às peculiaridades e

circunstâncias locais. E foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa, em tema de comercialização de combustíveis.” (ADI 1.980, rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe 7.8.2009).

Como se percebe, as matérias associadas a relações de consumo são de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, o que possibilita a edição de lei estadual sobre o tema, inclusive com previsão de sanções administrativas.

Sendo assim, o Estado de São Paulo é competente para legislar sobre matéria em análise. Também outras unidades da federação têm leis que tutelam a fabricação, venda, comercialização e distribuição de armas de brinquedo que simulam armas de fogo reais. Entre elas, destacam-se a Lei 5.180, de 20 de setembro de 2013, do Distrito Federal; a Lei 10.225, de 18 de dezembro de 2013, do Estado da Paraíba; a Lei 1.601, de 26 de julho de 1995, do Estado do Mato Grosso do Sul; e a Lei 841, de 28 de outubro de 1999, do Estado de Rondônia.

Não vislumbro, portanto, qualquer inconstitucionalidade nos arts. 1º e 2º da Lei estadual n. 15.301/2014, dado que não afrontam a competência privativa da União para legislar sobre material bélico (CF, art. 21, VI, e 22, XXI), tampouco sobre direito penal (CF, art. 22, I), mas por se inserirem em tema de competência concorrente (CF, art. 24, V, VIII e XV).

Da alegação de inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo

Argumenta o proponente que a Lei impugnada também padece de inconstitucionalidade formal pelo fato de que o funcionamento da administração estadual é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 61, § 1º, II, e, e 84, VI, a, da Constituição da República.

A respeito da iniciativa para deflagração do processo legislativo, destaco que, a teor do *caput* do art. 61 da Constituição, a regra geral, no direito brasileiro, é que as proposições legislativas podem ser apresentadas por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos (no caso de iniciativa popular).

Trata-se daquilo que a doutrina convencionou chamar de iniciativa comum, que se fundamenta na diretriz – plenamente identificável no direito comparado, como atesta Paolo Barile – de que o poder de iniciar o processo de formação das leis deve ser, em regra, facultado aos membros que possuem a atribuição de aprovar as referidas leis (BARILE, Paolo; CHELI, Enzo; GRASSI, Stefano. *Istitutioni di Diritto Pubblico*. 15ª Edição. Pádua: Cedam, 2016, p. 230).

Em relação a algumas matérias, contudo, a Constituição Federal de 1988 confia a determinados agentes políticos a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo. Fala-se, então, em iniciativa legislativa reservada ou privativa. E atento às lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ressalto que a reserva de iniciativa serve como mecanismo de aproveitamento da *expertise* que o gestor público acumula em seu campo de atuação, confiando-lhe a oportunidade de elaborar proposição legislativa a ser submetida ao Congresso Nacional. Ela é funcionalmente relacionada com as escolhas políticas que incumbem ao Chefe do Poder Executivo, na condição de autoridade encarregada da direção superior da Administração Pública federal: “ *O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matéria confiada à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.*” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. Saraiva, 2009, p. 209).

Complementa José Afonso da Silva que o Chefe do Executivo está em posição mais adequada para identificar “quais são esses interesses” (SILVA, José Afonso da. *O processo constitucional de formação das leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 179). E no mesmo sentido é a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins, que justifica a iniciativa reservada do Presidente da República ao argumento de que “(...) *sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo*” (MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. Vol. IV, Tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).

O traço de especialidade que delineia a prerrogativa em comento, faz com que, fatalmente, a sua subsistência implique em subtração da competência de uma Casa de Leis para que, por seus próprios membros, se instaure o processo legislativo. Exatamente por isso, é uma constante, no direito comparado, que a instituição de regime privativo de iniciativa de leis ocorra mediante expressa “individualização dos sujeitos habilitados a iniciar o procedimento” (DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto Costituzionale Comparato*. 9ª Edição. Pádua: Cedam, 2013, p. 664).

Cabe ao intérprete, portanto, adotar impositação sistemática ao construir o alcance normativo dos preceitos constitucionais que concentram a iniciativa de projetos de lei em determinadas autoridades ou órgãos, atentando para a natureza excepcional e para o regime de direito estrito a que se submetem as hipóteses de iniciativa legislativa reservada. Impositação essa que torna premente convir que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar compõem um rol exaustivo (*numerus clausus*):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...).

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo**. Precedentes. (...). (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 15.8.2008) (grifos acrescidos)

Por constituir exceção à regra da iniciativa comum (art. 61, *caput*, CF), **a iniciativa reservada não comporta interpretação ampliativa** – sendo elementar em hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra. Assim pontificou o eminente Ministro Celso de Mello:

“ADI - LEI N. 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

- **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida**

em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca .

- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”. (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 27.4.2001). (grifos acrescidos)

Nesse sentido, confirmam-se o seguinte julgado desta Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.066 /2002, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CHAVEIRO E DE INSTALADOR DE SISTEMAS DE SEGURANÇA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. LEI ESTADUAL RESULTANTE DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO (CF, ART. 61, § 1º, II, “E”, c/c o ART. 84, VI). CADASTRAMENTO OBRIGATÓRIO DOS PROFISSIONAIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA O DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei paulista nº 11.066/2002, de iniciativa parlamentar, criou diversas novas atribuições administrativas a serem desempenhadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, modificando substancialmente o rol de atividades funcionais daquele órgão da Administração Pública paulista, com evidente transgressão à prerrogativa titularizada pelo Governador de Estado para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública estadual (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI).

2. O Diploma legislativo impugnado impõe aos chaveiros e instaladores de sistemas de segurança (a) o cadastramento prévio perante a Administração Pública, (b) a comprovação de idoneidade moral e (b) o controle, por meio de formulário padronizado, de

informações sobre os serviços executados, as vendas efetuadas, os respectivos clientes e a autorização destes para a sua realização, usurpando a competência privativa da União Federal, para legislar sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI).

3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie.

4. A prestação de serviços por chaveiros e instaladores de sistemas de segurança foi classificada pelo Poder Executivo Federal como atividade econômica de baixo risco, garantida a liberdade de exercício, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, conforme assegurado pelos princípios norteadores da Declaração de Direito de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I).

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.” (ADI 3924, Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 29.06.2021) (grifos acrescentados).

Como se percebe, a jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública estadual que modifique o rol de atividades funcionais deste.

Verifico, nesse contexto, que o art. 3º da norma impugnada limita-se a atribuir a responsabilidade de fiscalização da lei ao Poder Executivo, reconhecendo que a ele cabe designar o órgão responsável para tanto. Em sentido semelhante, o art. 4º estimula a conscientização do disposto na lei por meio de propaganda, deixando a regulamentação de como esta será realizada ao critério do Poder Executivo.

Reforço, nesse contexto, que a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, consoante pacificou esta Corte no Tema 917 da repercussão geral, de minha Relatoria: “ *Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)*”. Transcrevo a ementa desse julgado:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município

do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido". (ARE 878.911 RG, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 10.10.2016)

Não vislumbro, portanto, vício de iniciativa na Lei estadual n. 15.301/2014, dado que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos.

Dispositivo

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgo-a improcedente, reconhecendo a constitucionalidade da Lei n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta do voto - 03/12/2016