

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Embora o processo tenha tramitado até o momento com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.868/99, encontra-se ele pronto para julgamento definitivo. O feito está devidamente instruído com informações da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul e com manifestações da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União. Portanto, converto o rito de julgamento para o do art. 12 da Lei nº 9.868/99, razão pela qual **passo a analisar o mérito do processo**.

Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Presidente da República contra a Lei nº 5.892 do Estado de Mato Grosso do Sul, de 7 de junho de 2022, que “dispõe sobre o reconhecimento, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, do risco da atividade de atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas”, a saber:

“Art. 1º Fica reconhecido no Estado de Mato Grosso do Sul o risco da atividade de atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas, nos termos do inciso IX, do artigo 6º, da Lei Federal nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

Art. 2º O reconhecimento de que trata o art. 1º não exime o requerente do cumprimento das regras previstas na Lei Federal nº 10.826, 22 de dezembro de 2003, no Decreto Federal nº 9.847, de 25 de junho de 2019, e nos demais regulamentos expedidos pela autoridade competente.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O autor alega, em síntese, a inconstitucionalidade formal da lei, decorrente da invasão da esfera de competência da União para autorizar e fiscalizar o uso de material bélico, bem como para legislar sobre a matéria (arts. 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da CF/88). Assevera que o ente federal exerceu competência legislativa plena para disciplinar o acesso a armas de fogo por atiradores desportistas, firmando as condicionantes para a prática da atividade, ao dispor sobre o assunto na Lei Federal nº 10.826/2023 (Estatuto do Desarmamento) e no Decreto nº 11.615/2023. Sustenta contrariedade à disciplina federal acerca da matéria, em ofensa ao pacto federativo.

A Constituição de 1988 deu ênfase à concepção de um federalismo

cooperativo, a partir de instrumentos de atuação conjunta dos entes federados, especialmente como forma de superação das desigualdades regionais.

Em decorrência das competências compartilhadas entre os entes federativos, é inevitável a ocorrência de eventuais conflitos na atuação governamental e legislativa desses entes. Nesses casos, compete à Suprema Corte, como árbitro da Federação, definir com precisão as competências nas disputas concretas, explicitando critérios coerentes e estáveis de identificação das competências constitucionais.

Já defendia Hans Kelsen que era exatamente nos estados federais que a jurisdição constitucional adquiria a mais considerável importância, pois neles se faz necessária uma instância objetiva que decida os conflitos entre os entes federativos de modo pacífico, como problemas de ordem jurídica, especialmente no que tange às competências constitucionalmente distribuídas.

No que concerne ao objeto desta ação direta, a Constituição de 1988 estabeleceu a competência material exclusiva da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, inciso VI) e a sua competência legislativa privativa para dispor acerca de normas gerais sobre o tema (art. 22, inciso XXI, da CF/88).

Com base nesses preceitos, a União editou a Lei Federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), norma geral sobre o assunto, dispondo sobre o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo e munição no país e sobre o Sistema Nacional de Armas (SINARM). Recentemente, foi editado o Decreto nº 11.615/2023, regulamentando a lei federal.

O Supremo Tribunal Federal construiu sólida jurisprudência acerca das competências constitucionais da União sobre material bélico. No julgamento da ADI nº 2.035-MC, o Tribunal esclareceu que a expressão abrange não somente os materiais de uso das Forças Armadas, mas também armas e munições de uso autorizado à população, razão pela qual a disciplina acerca desses armamentos também está reservada à União.

No julgamento acerca da constitucionalidade da Lei Federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), o Plenário assentou a prevalência do interesse da União no trato da matéria, tendo em vista o objetivo de se instituir uma política 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” (ADI nº 3.112, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/07, grifo nosso).

De fato, por ser instrumento uniformizador das regras acerca do registro, da posse e da comercialização de armas de fogo e munição no país, a Lei Federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) se impõe aos demais entes federativos, sendo inconstitucionais normas que extrapolem ou contrariem o disposto nessa legislação.

Nessa esteira, o Tribunal firmou o entendimento de que os **estados e os municípios não são competentes para ampliar o acesso ao porte de arma de fogo para além das hipóteses previstas na legislação federal vigente, visto que cabe à União, nos termos do art. 21, inciso VI, e do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito**. Conforme sintetizado no julgamento da ADI nº 5.359:

“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 (...)” (ADI nº 5.359, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 6/5/21).

Nas matérias de competência legislativa privativa da União, a atuação concorrente dos estados depende de lei complementar que os autorize a legislar sobre questões específicas de tais matérias (art. 22, parágrafo único, da CF/88), não havendo lei de tal natureza autorizando os estados a legislar acerca de material bélico. As considerações da eminente Ministra **Cármem Lúcia** no julgamento da ADI nº 6.978 foram nesse sentido:

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

Daí a dificuldade em se concluir constitucionalmente válida norma na qual poderia a entidade federada conceder o

porte de arma para os Procuradores do Estado, pois inexiste lei complementar federal delegando essa competência aos Estados Membros” (ADI nº 6.978, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 17/3/22).

Com essa compreensão, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de diversas leis estaduais que ampliavam o acesso ao porte de armas de fogo para além das hipóteses previstas na legislação federal. O Plenário assim decidiu ao declarar a inconstitucionalidade de permissões de porte de armas aos agentes de segurança socioeducativos (ADI nº 7.424, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 20/02/24; ADI nº 5.359, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe 5/5/21), aos procuradores estaduais (ADI nº 6.977, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/22; ADI nº 6.980, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 16/8/22; ADI 6974, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 16/8/22), aos membros da carreira de auditor fiscal do tesouro estadual (ADI nº 7.424, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 20/02/24) e aos vigilantes de empresas de segurança privada (ADI nº 7.252, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 5/5/23).

Nessa mesma linha, **o Plenário declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que reconhecia o risco da atividade e a efetiva necessidade do porte de armas de fogo aos atiradores desportivos integrantes de entidades de desporto legalmente constituídas no Estado do Acre**, nos termos da seguinte ementa:

ACÇÃO 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. ACÇÃO 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 conclusão 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 nº 7.188, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 3/11/22, grifos nossos).

No caso em análise, a Lei nº 5.892 do Estado de Mato Grosso do Sul, de 7 de junho de 2022, reconhece, no âmbito estadual, o risco da atividade de atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas.

A legislação impugnada está eivada de inconstitucionalidade formal, por não deter o ente estadual competência para legislar acerca da matéria, a qual está reservada privativamente à União (art. 22, inciso XXI, da Constituição). Ademais, a lei estadual contraria a regulamentação federal sobre o assunto, pois, além de violar disposições do próprio Estatuto do

Desarmamento, viola a disciplina regulamentar infralegal federal.

O art. 6º, inciso IX, do Estatuto do Desarmamento, excetua, expressamente, os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo da regra de proibição do porte de arma de fogo em todo o território nacional, **in verbis**:

“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: (...)

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” (grifei).

O estatuto estabelece, portanto, de forma expressa, na parte final do dispositivo mencionado, que **tal autorização deve ser pautada pela observância ao regulamento da Lei Federal nº 10.826/2003**.

Com relação à tal regulamentação, **o Poder Executivo a fez por meio do Decreto nº 11.615/2023**. Conforme bem expôs o autor da ação:

“O Decreto nº 11.615/2023 apresenta **regras específicas para o tiro desportivo**, fixando, por exemplo, que é **admitido exclusivamente em entidades registradas pelo Comando do Exército** (artigos 34 e 38), desempenhado por pessoa maior de dezoito anos devidamente **registrada como atirador desportivo** (artigos 31 e 34), **sendo vedado o tiro recreativo por pessoa não registrada na respectiva categoria**.

Para a obtenção do registro na qualidade atirador desportivo e a respectiva expedição de Certificado de Registro (CR) pelo Comando do Exército, **o interessado deve estar filiado a entidade de tiro desportivo e comprovar quantitativos de treinamentos especificados no art. 35 do Decreto nº 11.615/2023**. Ademais, para a obtenção do certificado, **o interessado precisa demonstrar, nos termos do artigo 34, § 10, o preenchimento dos requisitos previstos nos incisos IV a VII do artigo 15 daquele ato normativo (...)**

O regulamento fixa balizas objetivas e estritas para a aquisição de arma de fogo pelo atirador esportivo - e a correspondente obtenção do Certificado de Registro e Aquisição

de Arma de Fogo (CRAF) -, que depende de autorização prévia da Polícia Federal (artigo 15) e o **preenchimento de requisitos, como a apresentação de certificado de registro do desportista (CR) e a vinculação exclusiva da arma à prática do esporte (artigo 18)**. A propósito, o Decreto estabelece limite numérico de aquisição de armas de fogo e munições pelo atirador desportista, segundo o nível de classificação do profissional (artigo 36).” (grifei)

O art. 33 do decreto estabelece a figura do **“porte de trânsito” para atiradores desportivos**, o qual é concedido pelo Comando do Exército para o trânsito com armas de fogo “desmuniçadas, acompanhadas da munição acondicionada em recipiente próprio” (§ 1º). Esse porte tem validade para trajeto preestabelecido, por período determinado, e de acordo com a finalidade declarada no registro correspondente (§ 2º).

Trata-se, portanto, de **categoria distinta da do porte de arma para uso pessoal em todo o território nacional constante do art. 10 da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento)**, o qual funciona mediante autorização da Polícia Federal, por meio do preenchimento de uma variedade de requisitos específicos, como se depreende do dispositivo em questão:

“Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

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

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

II - **atender as 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.” (grifos nossos).

O art. 4º, citado no art. 10, estabelece, ainda, os requisitos da comprovação de idoneidade, ocupação lícita, residência certa, capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, além da declaração de efetiva necessidade.

É certo, portanto, que o decreto federal, ao regulamentar a legislação federal, possui dispositivos que normatizam especificamente a situação dos atiradores desportivos integrantes de entidades de desporto legalmente constituídas, detalhando a operacionalização da exceção para porte de arma prevista na Lei Federal nº 10.826/2003.

A norma estadual impugnada pressupôs a “atividade de risco” para o porte de armas de fogo pelos integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo no Estado do Mato Grosso do Sul, desconsiderando, assim, as regulamentações acerca do tema presentes no Decreto nº 11.615/2023, a determinação legal constante do art. 6º, inciso IX, do Estatuto do Desarmamento e a exigência de demonstração dos requisitos previstos nos arts. 4º, **caput**, e 10, incisos I e II, do Estatuto.

Apesar de o art. 2º da legislação impugnada conter previsão de que o reconhecimento da “atividade de risco” não exime o cumprimento dos demais requisitos presentes em legislação federal e em decreto regulamentador, tal dispositivo torna-se contraditório e inócuo, na medida em que o art. 1º da legislação estadual, ao pressupor o risco da atividade para fins de porte de arma, por si só, viola as normas federais que regulamentam o tema.

Diante desse panorama, é de se concluir que, **além de não deter competência formal para legislar acerca de material bélico, o Estado do Mato Grosso do Sul ainda o fez de forma contrária às regulamentações da União acerca do assunto, como se extrai da Lei nº 10.826/2003 e do Decreto nº 11.615/2023.**

Ante o exposto, conheço do pedido e o **julgo procedente**, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 5.892 do Estado de Mato Grosso do Sul, de 7 de junho de 2022.

É como voto.