

13/03/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.076 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 3.230/2013, do Estado de Rondônia, que altera e revoga dispositivos da Lei 2.775/2012. 3. Norma que concede porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia, de maneira incondicionada. 4. Superação da preliminar de ausência de impugnação de todo o complexo normativo. 5. Competência legislativa privativa da União. Precedentes. 6. Federalismo de cooperação. 7. Exame de proporcionalidade e prognose das normas estaduais. 8. Inconstitucionalidade das leis estaduais. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, rejeitar a preliminar e conhecer da presente ação direta para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.230, de 28 de outubro de 2013, e, por arrastamento, da Lei 2.775, de 11 de junho de 2012, ambas do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Nunes Marques.

Brasília, Sessão Virtual de 3 a 10 de março de 2023.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

ADI 5076 / RO

28/11/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.076 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado de Rondônia com objetivo de impugnar a Lei 3.230/2013, que altera e revoga dispositivos da Lei 2.775/2012, a qual dispõe sobre o porte de arma de fogo dos agentes penitenciários do referido ente federado. Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º. A ementa da Lei nº 2.775, de 11 de junho de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Dispõe sobre o porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia.’

Art. 2º. O artigo 1º da Lei nº 2.775, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º O porte de arma de fogo será deferido aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia.’

Art. 3º. O artigo 2º da Lei nº 2.775, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 2º. A concessão deferida aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários autorizará o porte de arma de fogo, ainda que fora de serviço, em todo o Estado de Rondônia,

ADI 5076 / RO

devendo sempre ser conduzida com o respectivo Certificado de Registro de Arma de Fogo e com a Carteira de Identidade Funcional.'

Art. 4º. Revoga o artigo 4º da Lei nº 2.775, de 11 de junho de 2012.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

O requerente alega inconstitucionalidade formal por violação aos arts. 21, VI, e 22, XXI, da Constituição Federal, que dispõem sobre a competência material e legislativa da União sobre a fiscalização, a produção e a organização de materiais bélicos no território nacional (eDOC 2).

Aduz, ainda, que as normas estaduais impugnadas violam as regras estabelecidas pela Lei 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento –, que traz dispositivos específicos e mais restritivos, com normas claras e rígidas sobre o porte de armas por agentes e guardas prisionais, inclusive no que se refere à necessidade de autorização por parte da Polícia Federal.

Sustenta também que houve a violação da competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da administração do Estado, bem como violação ao pacto federativo previsto nos arts. 1º e 60, § 4º, I, da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a invasão de competência material e legislativa da União.

Requer a suspensão liminar da eficácia da Lei 3.230/2013 e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*.

Considerando a relevância da matéria, adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações ao órgão responsável pela elaboração das normas questionadas, bem como manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR) (eDOC 5).

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, em suas informações, afirma que a lei impugnada não teria invadido a competência da União, tendo sido editada em consonância com as

ADI 5076 / RO

normas do art. 29, VI e VIII, da Constituição Estadual.

Aduz se tratar de competência concorrente do Estado, nos termos do art. 24, XVI, §§ 1º e 3º, da Constituição Federal, e que inexistiria iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (eDOC 9).

Em sua manifestação, a Advocacia-Geral da União (AGU) suscitou, preliminarmente, o não conhecimento da ação por ausência de impugnação de todo o complexo normativo, uma vez que, caso julgado procedente o pedido, voltariam a vigor as disposições originais da Lei 2.775/2012, que também padeceriam dos mesmos vícios de inconstitucionalidade. No mérito, manifestou-se pela procedência da ação, pois a concessão de porte de arma constituiria normatização relativa a material bélico, de competência da União (eDOC 19).

No parecer apresentado nos autos, a Procuradoria Geral da República (PGR) também opinou pelo não conhecimento da ação, tendo em vista a impugnação incompleta do complexo normativo. No mérito, manifestou-se o *Parquet* pela procedência do pedido, considerando que, ao conceder o direito ao porte de arma de fogo aos agentes penitenciários do Estado de Rondônia, o Poder Legislativo Estadual teria usurpado competência privativa da União para legislar sobre a matéria (eDOC 20).

Intimado a se manifestar sobre a preliminar, o requerente ponderou que as disposições originais da Lei 2.775/2012 não seriam inconstitucionais, pois “subsumem-se e conformam-se ao regramento estabelecido na Lei Federal n. 10.826/2003” (eDOC 22).

É o relatório.

28/11/2022

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.076 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com objetivo de impugnar a Lei 3.230/2013, que altera e revoga dispositivos da Lei 2.775/2012, do Estado de Rondônia. Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º. A ementa da Lei nº 2.775, de 11 de junho de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Dispõe sobre o porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia.’

Art. 2º. O artigo 1º da Lei nº 2.775, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º O porte de arma de fogo será deferido aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia.’

Art. 3º. O artigo 2º da Lei nº 2.775, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 2º. A concessão deferida aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários autorizará o porte de arma de fogo, ainda que fora de serviço, em todo o Estado de Rondônia, devendo sempre ser conduzida com o respectivo Certificado de Registro de Arma de Fogo e com a Carteira de Identidade Funcional.’

Art. 4º. Revoga o artigo 4º da Lei nº 2.775, de 11 de junho de 2012.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O complexo normativo impugnado prevê a concessão do porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia. Além disso, é possível observar que a lei

ADI 5076 / RO

questionada estabelece regras mais ampliativas para o porte de armas por parte desses agentes, uma vez que ignora as exigências previstas no art. 6º, VII e §§ 1º-B e 2º, do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), que preveem requisitos cumulativos mais estritos para tais profissionais em relação ao porte fora do horário do serviço; quais sejam: a submissão a regime de dedicação exclusiva, a exigência de formação funcional, a submissão aos demais mecanismos de fiscalização e controle interno implementados pelas autoridades públicas e a comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo.

Ademais, a norma impugnada revoga o art. 4º da Lei 2.775/2012, o qual prevê, de forma expressa, a necessidade de obediência das condições estabelecidas na lei estadual à “Lei Federal nº 10.826, de 2003 e demais normas que regulamentam a matéria”.

Antes, contudo, de se passar ao exame do mérito da discussão suscitada no âmbito desta ação de controle concentrado de constitucionalidade, é necessário enfrentar a preliminar de não conhecimento suscitada pela Advocacia-Geral da União (AGU) e pela Procuradoria-Geral da República (PGR).

I - Da preliminar de não conhecimento da ação em virtude da ausência de impugnação de todo o complexo normativo

A AGU e a PGR alegam que a presente ação não deveria ser conhecida, tendo em vista que os requerentes não impugnaram a Lei 2.775/2012, de teor semelhante ao do ato normativo questionado e que também permanece vigente, tendo em vista que foi simplesmente alterada pela norma impugnada nesta ação.

Pontuam que o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei 3.230/2013 importaria na permanência em vigor do ato normativo não impugnado (Lei 2.775/2012), tendo em vista os efeitos repristinatórios das decisões proferidas em sede de controle concentrado, sendo que as normas não impugnadas padeceriam do mesmo vício de ofensa ao

ADI 5076 / RO

disposto nos arts. 21, VI, e 22, XXI, da Constituição Federal.

Sustentam, em síntese, que não houve a impugnação de todo o complexo normativo relativo ao caso, o que importaria no não conhecimento da presente ação direta.

O argumento exposto pela AGU e pela PGR é razoável, uma vez que a redação do art. 1º c/c art. 2º, § 2º, da Lei 2.775/2012 estabelece a concessão do porte de arma de fogo no âmbito estadual, ainda que com observância aos requisitos estabelecidos pelo estatuto do desarmamento (“Art. 1º. O porte de arma de fogo **será deferido** aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia, com base no art. 6º, VII da Lei Federal nº 10.826/03 [...] Art. 2º [...] §2º. A autorização para o porte de arma de fogo de que trata esta Lei **constará da própria Carteira de Identidade Funcional** dos servidores das categorias mencionadas, **a ser confeccionada pela própria instituição estadual competente**”).

Não obstante, a jurisprudência desta Corte tem reconhecido a flexibilização das regras relativas aos elementos da ação em casos nos quais a norma não impugnada contenha relação de íntima de conexão com o texto questionado, tendo em vista o caráter objetivo da ação de controle concentrado de constitucionalidade e a possibilidade de utilização da técnica decisória de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento.

Veja-se, a título de exemplo, os seguintes precedentes:

“Questão de ordem. **2. Extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. 3. Inconstitucionalidade por arrastamento.** 4. Explicitação no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade alcança os seguintes dispositivos: no art. 5º, a expressão ‘acrescida e calculada juntamente com a Taxa Judiciária e quotas para a Associação Cearense dos Magistrados, para a Associação Cearense do Ministério Público e para a Caixa de Assistência dos Advogados’; o art. 22; no art. 25, a expressão ‘outra para o recolhimento dos valores destinados aos órgãos de classe especificados no Art. 5o desta

ADI 5076 / RO

Lei'; e o art 28 da Lei nº 12.381, de 9 de dezembro de 1994, do Estado do Ceará". (ADI 2.982 QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 17.6.2004)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 11/97, APROVADA PELA RESOLUÇÃO 67, DE 10.04.97, DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, QUE UNIFORMIZA PROCEDIMENTOS PARA A EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIOS E OFÍCIOS REQUISITÓRIOS REFERENTES ÀS CONDENAÇÕES DECORRENTES DE DECISÕES TRANSITADAS EM JULGADO. 1. Prejudicialidade da ação em face da superveniência da Emenda Constitucional 30, de 13 de setembro de 2000. Alegação improcedente. A referida Emenda não introduziu nova modalidade de sequestro de verbas públicas para a satisfação de precatórios concernentes a débitos alimentares, permanecendo inalterada a regra imposta pelo artigo 100, § 2º, da Carta Federal, que o autoriza somente para o caso de preterição do direito de precedência do credor. Preliminar rejeitada. 2. Inconstitucionalidade dos itens III e XII do ato impugnado, que equiparam a não-inclusão no orçamento da verba necessária à satisfação de precatórios judiciais e o pagamento a menor, sem a devida atualização ou fora do prazo legal, à preterição do direito de precedência, dado que somente no caso de inobservância da ordem cronológica de apresentação do ofício requisitório é possível a decretação do sequestro, após a oitiva do Ministério Público. 3. A autorização contida na alínea b do item VIII da IN 11/97 diz respeito a erros materiais ou inexatidões nos cálculos dos valores dos precatórios, não alcançando, porém, o critério adotado para a sua elaboração nem os índices de correção monetária utilizados na sentença exequenda. Declaração de inconstitucionalidade parcial do dispositivo, apenas para lhe dar interpretação conforme precedente julgado pelo Pleno do Tribunal. 4. Créditos de natureza alimentícia, cujo pagamento far-se-á de uma só vez, devidamente atualizados até a data da sua

ADI 5076 / RO

efetivação, na forma do artigo 57, § 3º, da Constituição paulista. Preceito discriminatório de que cuida o item XI da Instrução. Alegação improcedente, visto que esta Corte, ao julgar a ADIMC 446, manteve a eficácia da norma. **5. Declaração de inconstitucionalidade dos itens III, IV e, por arrastamento, da expressão ‘bem assim a informação da pessoa jurídica de direito público referida no inciso IV desta Resolução’, contida na parte final da alínea c do item VIII, e, ainda, do item XII, da IN/TST 11/97, por afronta ao artigo 100, §§ 1º e 2º, da Carta da República.** 6. Inconstitucionalidade parcial do item IV, cujo alcance não encerra obrigação para a pessoa jurídica de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte”. (ADI 1.662, Relator Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 30.8.2001)

É o que ocorre no presente caso, já que o dispositivo impugnado possui relação de estreita conexão com as normas indicadas pela AGU e pela PGR, de modo que podem e devem ser submetidos ao mesmo juízo de avaliação de constitucionalidade com base nas regras de competência constitucional descritas na petição inicial.

Nesse sentido, há possibilidade de análise de constitucionalidade das normas estaduais em face da previsão constitucional de repartição de competências entre os entes federados por arrastamento.

Além disso, inexistente qualquer óbice à compreensão ou resolução da controvérsia por parte do Tribunal ou dos demais integrantes da relação jurídico-processual, tanto que a própria AGU e a PGR apresentaram manifestações em relação à questão de mérito.

Ressalte-se que a ação em análise possui inegável importância constitucional e atualidade, tendo em vista a necessidade de se estabelecer, de forma clara, a competência para se decidir sobre o acesso a armas de fogo no país, tema que vem sendo amplamente debatido no meio jurídico, político e social.

Ademais, a extinção da ação sem o seu julgamento de mérito deixaria essa importante questão em aberto, a qual conta com precedentes colidentes que foram firmados em algumas ações que

ADI 5076 / RO

tramitaram neste Corte.

Cediço também que a análise de mérito, no presente caso, é medida adequada a garantir a observância dos princípios da primazia do julgamento de mérito e da razoável duração do processo, de estatura constitucional.

Portanto, entendo que se está diante de uma excelente oportunidade para se debater esse importante tema no Plenário, de forma pública e transparente, para que se chegue a uma decisão definitiva sobre o assunto.

Por esses motivos, entendo que deve ser rejeitada a questão preliminar.

II – Do pacto federativo

A discussão posta na presente ação cinge-se à discussão de repartição de competências atribuídas pela Constituição Federal de 1988 e destina-se a determinar qual ente federativo possui a competência legislativa e material para autorizar e fiscalizar o porte de armas de fogo por parte de servidores públicos, categorias profissionais e indivíduos em geral.

O princípio federativo, ínsito ao art. 1º da Carta da República, expressa a forma pela qual se opera a descentralização política no espaço territorial do Estado brasileiro. É o modelo por meio do qual as entidades políticas autônomas, em união indissolúvel, compartilham o poder na organização política nacional e realizam direitos fundamentais em suas esferas.

A forma federativa do Estado, erigida como cláusula pétrea pela Constituição Federal de 1988, determina que a soberania fique reservada ao Estado Federal, dispondo os Estados-membros de autonomia, para a qual é imprescindível a descentralização do poder. Os Estados-membros participam da formação da vontade legiferante federal por meio de seus representantes no Senado, de maneira precípua.

Dentre os modelos diversos de federalismo, há, por certo, um

ADI 5076 / RO

conteúdo mínimo a garantir o pacto federativo, no qual, encontra-se, por exemplo, a necessidade de repartição constitucional de competências. Cabe assim aos Estados-membros não apenas executar, como também elaborar leis.

A atribuição aos Estados-membros de legislar é expressão de sua autonomia política, a qual, entretanto, deve necessariamente observar diretrizes impostas pela Constituição Federal, a fim de garantir a unidade e harmonia da ordem jurídica nacional.

Em regra, no federalismo cooperativo brasileiro, a solução de conflitos de competência é operada por meio da análise da prevalência de interesses. Diante disso, a controvérsia em apreço deve ser compreendida à luz da necessidade de tratamento universal e isonômico da matéria em todo o território nacional, como imperativo de uniformização da política de segurança pública no território brasileiro.

Nesse sentido, assinalou-se, no julgamento da ADI 3.112/DF, ao se declarar a constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento (consubstanciado na Lei 10.826/2003), a competência da União para legislar sobre matérias de predominante interesse geral, não havendo que se falar, nesse caso, em invasão da competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública.

Naquela ocasião asseverou o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto condutor do acórdão:

“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

ADI 5076 / RO

para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão afetam a segurança das pessoas como um todo, independentemente do ente federado em que se encontrem.

Ademais, diante do aumento vertiginoso da criminalidade e da mudança qualitativa operada nas transgressões penais, com destaque para o surgimento do fenômeno do crime organizado e dos ilícitos transnacionais, a garantia da segurança pública passou a constituir uma das atribuições prioritárias do Estado brasileiro, cujo enfoque há de ser necessariamente nacional.”

Sobressai, assim, que o tema incute evidente interesse nacional em seu tratamento a demandar a competência legislativa da União para regular a matéria, com vistas a atender interesses públicos prioritários e fixar uma política criminal nacional uniforme à luz do pacto federativo.

III - Da competência da União para legislar, autorizar e fiscalizar o porte de armas de fogo

O tema em apreço, intrinsecamente ligado à segurança nacional, e ao interesse comum na vida social no país, envolve o exercício do poder soberano da União a demandar, pela sua natureza e necessidade de tratamento uniforme e isonômico, abordagem nacional.

Quanto ao tema, considera-se, de um lado, a competência privativa da União para legislar sobre direito penal, normas gerais de organização, efetivos e material bélico, somada à sua competência material exclusiva para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (arts. 21, VI, e 22, I e XXI, da Constituição Federal).

De outro, sublinha-se o objetivo do Estado, como um todo, de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do art. 144 da Constituição Federal.

Transcrevo o teor das normas aplicáveis à espécie:

“Art. 21. Compete à União:
[...]

ADI 5076 / RO

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - **direito** civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

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

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]"

Inicialmente, cumpre frisar que o porte de armas caracteriza, em regra, infração penal tipificada em lei nacional. O ordenamento jurídico contempla hipóteses, contudo, capazes de afastar a ilicitude da conduta em caráter excepcional.

Assim, incide, na espécie, a norma constante do art. 22, I, da Constituição, que trata da competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito penal, uma vez que o porte desautorizado de armas de fogo constitui infração prevista em lei penal federal, a qual também é responsável por estabelecer as hipóteses de exclusão da ilicitude em virtude do reconhecimento do direito à utilização desses instrumentos bélicos, preenchidas condições específicas.

Ainda, a Carta da República também prevê ser competência privativa da União a autorização e fiscalização da produção e comércio de material bélico.

Diante desse escopo, a União editou a Lei 10.826/2003, a qual “[d]ispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências”.

No exercício de sua competência para legislar em território nacional

ADI 5076 / RO

sobre direito penal, normas gerais de organização, efetivos e material bélico, trouxe as seguintes previsões no Estatuto do Desarmamento:

“Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

[...]

III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei.

[...]

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:

[...]

VII – os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

§ 1º As pessoas previstas nos incisos I, II, III, V e VI do caput deste artigo terão direito de portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, nos termos do regulamento desta Lei, com validade em âmbito nacional para aquelas constantes dos incisos I, II, V e VI.

§ 1º-B. Os integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, desde que estejam:

I - submetidos a regime de dedicação exclusiva;

II - sujeitos à formação funcional, nos termos do regulamento; e

III - subordinados a mecanismos de fiscalização e de controle interno.

§ 1º-C. (VETADO).

§ 2º A autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das instituições descritas nos incisos V, VI, VII e X

ADI 5076 / RO

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.”

As previsões legal federal e constitucional sobre o tema destinam-se a conferir tratamento uniforme para matéria de interesse geral em todo o território nacional.

Quanto ao ponto, a lei federal previu que os agentes penitenciários em dedicação exclusiva, com formação funcional e subordinados a mecanismos de fiscalização e de controle interno poderiam portar arma de fogo. Ainda, a autorização para o porte de arma de fogo dependeria necessariamente de comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para seu manuseio, atestadas na forma disposta no regulamento da lei.

A previsão não autorizou, portanto, de forma incondicionada o porte de arma de fogo a agentes penitenciários de qualquer Estado da federação.

Em análise da norma redigida e em observância da competência constitucionalmente fixada, conclui-se não haver espaço legislativo para que o Estado de Rondônia atuasse em competência complementar ou suplementar. Agindo de maneira formalmente inconstitucional, inovou ao acrescentar possibilidade de afastamento da ilicitude de porte de arma não prevista na legislação penal nacional, elidindo as condições estabelecidas pela União a respeito do tema.

A atuação extrapola a repartição de competência deferida constitucionalmente aos Estados ao acrescentar – por meio de atividade legiferante estadual em matéria que trata de direito penal, material bélico e segurança nacional – hipótese de exclusão de ilicitude da norma proibidora, que inibe o porte de arma de fogo em território nacional, extrapolando, assim, as exceções que a lei federal descreve.

A norma estadual em apreço violou as margens permitidas ao legislador estadual, desbordando a permissão de porte de armas conferida aos agentes penitenciários, ao eliminar as inafastáveis condições previstas no plano nacional para a excepcional autorização.

ADI 5076 / RO

Assim, a lei impugnada tratou de tema de competência da União Federal, transgredindo a lei federal já existente, bem como o interesse mais amplo da União, em detrimento da higidez da autorização de circulação responsável de materiais bélicos na sociedade brasileira, estando, assim, maculada de inconstitucionalidade.

Mostrou-se novamente viciada ao prever a revogação do artigo que referenciava a legislação estadual às diretrizes da lei federal, tencionando afastar a imprescindível obediência à norma de regência nacional.

Diante desse cenário, verifica-se que há jurisprudência consolidada no âmbito desta Suprema Corte no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre a posse e o porte de armas de fogo em território nacional (Constituição, arts. 21, VI, e 22, I e XXI).

Essa linha de raciocínio restou ainda mais evidente no julgamento da ADI 2.729, Rel. Min. Luiz Fux, redação do acórdão de minha autoria, DJe 12.2.2014, oportunidade em que esta Corte ressaltou a *competência privativa da União para determinar os casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal, matéria prevista no art. 6º da Lei 10.826/2003*. Eis a ementa da referida ação direta:

“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.”

Naquela ocasião, consignei o seguinte:

“No tocante ao presente caso, **entendo que regulamentações atinentes ao registro e ao porte de arma também são de competência privativa da União, por ter direta**

ADI 5076 / RO

relação com a competência de autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico – e não apenas por tratar de matéria penal, cuja competência também é privativa da União (art. 22, I, da Constituição Federal).

Nesse sentido, **compete privativamente à União, e não aos Estados, determinar os casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal, matéria prevista no art. 6º da Lei n. 10.826/03.**

Tenho a compreensão da necessidade especial que algumas carreiras têm do porte funcional de arma, considerando o exercício de atividades que lidam diariamente com situações de efetiva ameaça.

Ressalte-se que há, atualmente, pelo menos 41 projetos de lei tramitando no Congresso Nacional com objetivo de flexibilizar o Estatuto do Desarmamento. Tal flexibilização, por ser de competência privativa da União, deverá ser por esta efetivada, de forma centralizada, e não de forma fragmentada pelos Estados da Federação.” (grifou-se)

Em adição, esta Corte já asseverou que as exigências no Estatuto do Desarmamento quanto à autorização de porte de arma a agentes penitenciários não poderiam ser flexibilizadas por norma estadual. Ao julgar procedente, por exemplo, a ADI 5359/SC, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei estadual do Estado de Santa Catarina, na parte em que autorizava o porte de arma para agente socioeducativo. Em acréscimo, declarou inconstitucional a previsão que possibilitava o porte de arma aos agentes penitenciários inativos, pois, em previsão mais ampla que a norma nacional, violava a diretriz da matéria e os critérios que deveriam operar de forma uniforme em todo país.

Da mesma forma, a Lei 10.826/2003, que estabelece normas gerais sobre materiais bélicos e porte de armas, deve ser compreendida como lei nacional que vincula tanto a União como os demais entes federados. Esta Corte já refutou a alegação de que o porte de arma poderia ser estendido, por lei estadual, aos servidores ocupantes de funções análogas no plano

ADI 5076 / RO

estadual:

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 tema no país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional (Precedentes).** 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4.962, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 25.4.2018)

Ressalto, por fim, que este Plenário tem ratificado o aludido entendimento de forma reiterada em inúmeros julgamentos recentes, como revela o exame dos precedentes a seguir ementados, ora referenciados a título meramente exemplificativo:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 54, inciso VIII, da Lei Complementar nº 88/96 do Estado do Espírito Santo. Porte de armas para procuradores do Estado. Matéria afeta à competência privativa da União. Artigo 22, inciso XXI, da Constituição Federal. Procedência. 1. Busca-se, na presente via de controle concentrado, a declaração de inconstitucionalidade da expressão “autorização de porte de arma” contida no art. 54, inciso VIII, da Lei Complementar nº 88/96 do Estado do Espírito Santo. **2. Segundo a orientação firmada na remansosa jurisprudência da Suprema Corte, compete à**

ADI 5076 / RO

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. Aplica-se, in casu, a tese fixada no julgamento da ADI nº 6.974 (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 16/8/22) nos seguintes termos: ‘É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que concede porte de armas a Procuradores do Estado’. 4. Pedido julgado procedente.” (ADI 6977, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 65, VI, DA LEI COMPLEMENTAR 111/2002, DO ESTADO DE MATO GROSSO. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA DE FOGO A PROCURADOR ESTADUAL. CATEGORIA FUNCIONAL NÃO ABRANGIDA PELO ESTATUTO DO DESARMAMENTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ARTS. 21, VI, E 22, XXI, DA CF/1988). ADI CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação. II – Cabe à União regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, em prol da uniformidade da regulamentação do tema em todo o País, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional (arts. 21, VI e 22, da CF/1988). III – **A jurisprudência do STF é uníssona no sentido de que os Estados-membros não têm competência para outorgar o porte de armas de fogo a categorias funcionais não**

ADI 5076 / RO

contempladas na legislação federal (ADI 3.112/DF, de minha relatoria). IV - Ação conhecida e pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 65, VI, da Lei Complementar 111/2002, do Estado de Mato Grosso.” (ADI 6972 , Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 28.9.2022)

“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 16.8.2022)

“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 ATIVIDADE POLICIAIS CIVIS.
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA

ADI 5076 / RO

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 Cíveis, 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 4991 , Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 18.2.2020)

Portanto, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, compete privativamente à União legislar sobre material bélico e estabelecer os requisitos sobre o porte funcional de arma de fogo, não sendo franqueada aos Estados e ao Distrito Federal a prerrogativa de legislar sobre a matéria.

Assim, uma vez que a situação discutida nos autos é absolutamente semelhante às hipóteses tratadas nos precedentes aludidos, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal arguida pelo autor.

IV – Da prognose da norma estadual

A norma estadual autorizou, de forma incondicionada, o porte de arma de fogo aos agentes penitenciários, ainda que fora de serviço, em todo o Estado de Rondônia. Apenas previu que o portador a conduza com o respectivo Certificado de Registro e Carteira de Identidade Funcional.

Dissentiu, quanto ao ponto, da legislação federal que tratou da matéria, uma vez que esta condicionou o porte de arma para tais agentes à submissão a regime de dedicação exclusiva, formação funcional nos termos do regulamento, submissão a mecanismos de fiscalização e controle interno, e, ainda, à comprovação de capacidade técnica e aptidão

ADI 5076 / RO

psicológica atestadas na forma disposta no regulamento.

Diante desse cenário, cabe enfatizar a precípua tarefa deste Tribunal Constitucional em fiscalizar a legitimidade da atividade legislativa em matéria penal, à luz do princípio da proporcionalidade e diante de análises de prognoses e consequências da aplicação das normas criadas pelo legislador.

Nesse ponto, ressalto trechos de meu voto proferido no julgamento da mencionada ADI 3.112/DF:

“A tarefa do Tribunal Constitucional é, portanto, a de fiscalizar a legitimidade constitucional da atividade legislativa em matéria penal, lastreado pelo princípio da proporcionalidade, seguindo, dessa forma, a seguinte máxima: quanto mais intensa seja a intervenção legislativa penal em um direito fundamental, mais intenso deve ser o controle de sua constitucionalidade realizado pelo Tribunal Constitucional. [...]

O controle de constitucionalidade estende-se à questão de se o legislador levantou e considerou diligente e suficientemente todas as informações disponíveis e se realizou prognóstico sobre as consequências da aplicação da norma, enfim, se o legislador valeu-se de sua margem de ação ‘de maneira sustentável.’

O controle material intensivo (*intensivierten inhaltlichen Kontrolle*) se aplica às intervenções legislativas que, por afetarem intensamente bens jurídicos de extraordinária importância, como a vida e a liberdade individual, devem ser submetidas a um controle mais rígido por parte do Tribunal, com base no princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Assim, quando esteja evidente a grave afetação de bens jurídicos fundamentais de suma relevância, poderá o Tribunal desconsiderar as avaliações e valorações fáticas realizadas pelo legislador pra então fiscalizar se a intervenção no direito fundamental em causa está devidamente justificada por razões de extraordinária importância. [...]

O Tribunal examina se a medida legislativa interventiva em dado bem jurídico é necessariamente obrigatória, do ponto

ADI 5076 / RO

de vista da Constituição, para a proteção de outros bens jurídicos igualmente relevantes. O controle é mais rígido, pois o Tribunal adentra o próprio exame da ponderação de bens e valores realizadas pelo legislador.

Assim, no exercício do controle material intensivo, o Tribunal verifica se a medida penal – que *prima facie* constitui uma intervenção em direitos fundamentais – mantém uma relação de proporcionalidade com as metas fixadas pela política criminal, destinadas, ao fim e ao cabo, à promoção da segurança e da incolumidade públicas, enfim, da paz social. [...]

Uma vez que se ateste que as medidas legislativas adotadas transbordam os limites impostos pela Constituição – o que poderá ser verificado com base no princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (*Übermassverbot*) e como proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) – deverá o Tribunal exercer um rígido controle sobre a atividade legislativa, declarando a inconstitucionalidade de leis penais transgressoras de princípios constitucionais.”

Assim, a par da avaliação sobre a dissonância da norma estadual em face da diretriz nacional e da competência constitucional legislativa, há que ser feita uma análise sobre as consequências da norma estadual.

Isso porque a norma em comento autoriza o porte de arma a agentes estatais, sem que estejam eles em atividade sob regime de dedicação exclusiva, dispensando sua formação funcional específica para tanto e descartando a necessidade de submissão à mecanismos de fiscalização e controle interno, e, ainda, à comprovação de capacidade técnica e aptidão psicológica.

Certamente a autorização de porte de arma de fogo, de evidente potencial letal, deve estar condicionada a um juízo de proporcionalidade e prognose, para que seja avaliado se o propósito de garantir a segurança dos agentes estatais está sendo alcançado sem que seja violado, de maneira desarrazoada, o núcleo de direitos da população que com eles convive, quando há outros meios de igual eficácia capazes de contemplar direitos fundamentais de ambos.

ADI 5076 / RO

Nesse ponto, tenho que o tratamento da legislação federal da matéria, que previu a autorização do porte de arma aos agentes responsáveis pela segurança coletiva penitenciária, fora deste ambiente carcerário, observadas as condições previstas no Estatuto do Desarmamento, coadunou, de maneira proporcional e eficaz, a necessidade dos agentes quanto à própria segurança e da população geral quanto à incolumidade pública, à convivência em ambiente minimamente pacífico, preservando o núcleo dos bens jurídicos em jogo, dentre os quais a vida e a liberdade da população brasileira.

Tal equilíbrio lastreou-se justamente na previsão de autorização do porte de arma unicamente ao indivíduo com capacidade técnica, aptidão psicológica, com formação e fiscalização periódicas suficientes para o encargo.

De outro lado, a autorização estadual está sendo conferida a agentes potencialmente acumuladores de atividades – uma vez que dispensada a dedicação exclusiva –, que, pela própria natureza da atividade exercida, comumente se veem submetidos a condições estressantes de atuação. Ainda, retira do poder público a fiscalização e controle interno da autorização e, por fim, a própria aferição de que tais agentes, envolvidos diariamente na convivência social, demonstrem capacidade técnica e aptidão psicológica, em desproporcional risco à incolumidade e segurança pública, à vida e à dignidade da população brasileira, especialmente a que transita no Estado de Rondônia.

Assim, o legislador não escolheu entre os caminhos potencialmente apropriados para o alcance do objetivo de sua lei, mas valeu-se de opção insustentável e injustificada, à margem da diretriz nacional, a qual já trazia previsão adequada quanto ao tema e solução eficaz para os interesses em jogo.

Conclusão

Ante o exposto, rejeito preliminar e conheço da presente ação direta para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a

ADI 5076 / RO

inconstitucionalidade da Lei 3.230, de 28 de Outubro de 2013, e, por arrastamento, da Lei 2.775, de 11 de junho de 2012, ambas do Estado de Rondônia.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.076

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Cármen Lúcia, que rejeitavam a preliminar e conheciam da presente ação direta para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.230, de 28 de outubro de 2013, e, por arrastamento, da Lei 2.775, de 11 de junho de 2012, ambas do Estado de Rondônia, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

13/03/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.076 RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.076, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, cujos dispositivos impugnados estão contidos na Lei 3.230/2013, do Estado de Rondônia, que altera a Lei estadual 2.775/2012. Eis o teor da norma impugnada:

“Art. 1º. A ementa da Lei nº 2.775, de 11 de junho de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Dispõe sobre o porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia.’

Art. 2º. O artigo 1º da Lei nº 2.775, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º O porte de arma de fogo será deferido aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia.’

Art. 3º. O artigo 2º da Lei nº 2.775, de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 2º. A concessão deferida aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários autorizará o porte de arma de fogo, ainda que fora de serviço, em todo o Estado de Rondônia, devendo sempre ser conduzida com o respectivo Certificado de Registro de Arma de Fogo e com a Carteira de Identidade Funcional.’

Art. 4º. Revoga o artigo 4º da Lei nº 2.775, de 11 de junho de 2012. Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

ADI 5076 / RO

A norma impugnada dispõe sobre o porte de arma de fogo por integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado de Rondônia, ainda que fora de serviço.

O Requerente alegou a existência de inconstitucionalidade formal por ser o porte de arma de fogo matéria relativa ao direito penal, bem como relacionada ao uso de material bélico. Sendo da União a competência para legislar sobre o tema, estaria presente o vício formal com ofensa ao art. 21, inciso VI e ao art. 22, incisos I e XXI, da Constituição Federal.

O Requerente aduziu que há legislação federal (Lei 10.826/2003) que disciplina a matéria e não autoriza o porte de arma de fogo fora do serviço. A despeito de citar e reproduzir o disposto no art. 6º, inciso VII c/c os seus parágrafos 1º e 2º, da Lei 10.826/2003, que autoriza o porte de arma de fogo para agentes e guardas prisionais em serviço, o Requerente alegou “que é totalmente vedado o porte de armas de fogo para agentes penitenciários”. Aparentemente, pareceu confundir a autorização para o porte de arma de fogo, mesmo fora de serviço, com aquela somente para quando se está em serviço.

O Requerente argumentou a existência de inconstitucionalidade material por ofensa ao pacto federativo, uma vez que a competência para legislar sobre a matéria é da União.

A Assembleia Legislativa argumentou que inexistente inconstitucionalidade por estar inserida na competência do Estado estabelecer os procedimentos relativos às condições para utilização de suas armas de fogo, em atendimento ao constante do Decreto que regulamentou o Estatuto do Desarmamento.

O Advogado-Geral da União manifestou-se, quanto à admissibilidade, pelo não conhecimento da Ação em razão de não ter

ADI 5076 / RO

sido impugnado o complexo normativo. No mérito, o Advogado-Geral da União alegou, com fundamento no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal, que inexistia lei complementar federal que permitia aos Estados legislar sobre material bélico. Portanto, além da usurpação da competência da União, ao permitir o porte de armas mesmo fora de serviço, extrapolou do que a própria Lei 10.826/2003 estabeleceu. Concluiu pela ofensa à competência privativa da União para legislar sobre material bélico.

O Procurador-Geral da República apresentou manifestação, quanto à admissibilidade, pelo não conhecimento da Ação por não ter sido impugnado todo o complexo normativo. No mérito, referiu-se à edição da Lei 12.993/2014, que alterou a Lei 10.826/2003 e, no que se refere ao porte de armas dos agentes e guardas prisionais, concedeu-o, mesmo fora de serviço, mediante determinadas condicionantes. Todavia, na compreensão de que os Estados não detêm competência para legislar sobre arma de fogo, há a inconstitucionalidade da norma impugnada. Apontou ofensa ao art. 22, inciso I (legislar sobre direito penal), ao art. 21, IV (autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico) e ao art. 22, XXI (legislar sobre material bélico), todos da Constituição Federal.

O Governador do Estado de Rondônia apresentou manifestação no sentido de que a Ação deve ser conhecida porquanto a alegação de necessidade de impugnação de todo o complexo normativo, conforme alegado pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, não é pertinente. Argumentou que a legislação revogada, constante da Lei 2.775/2012, do Estado de Rondônia, estava em acordo com a legislação federal, no caso, com a Lei 10.826/2003.

O Ministro Relator GILMAR MENDES não reconheceu a questão prévia apresentada quanto à ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Compreendeu existir uma relação íntima de conexão da legislação revogada com a norma questionada, decidindo

ADI 5076 / RO

pela possibilidade de utilização da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Ainda quanto à admissibilidade, consignou que a análise do mérito, no presente caso, “é medida adequada a garantir a primazia do julgamento de mérito e da duração razoável do processo. ‘.

No mérito, o Ministro Relator concluiu que o Estado de Rondônia não detinha espaço legislativo para exercer competência complementar ou suplementar. Citou jurisprudência da CORTE no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre porte de armas de fogo. Eia a parte dispositiva da decisão:

“Ante o exposto, rejeito preliminar e conheço da presente ação direta para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.230, de 28 de Outubro de 2013, e, por arrastamento, da Lei 2.775, de 11 de junho de 2012, ambas do Estado de Rondônia.”

A presente Ação Direta tem como objeto norma do Estado de Rondônia que dispõe sobre o porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado, mesmo fora de serviço. A Lei 3.230/2013, do Estado de Rondônia, alterou a Lei estadual 2.775/2012 e concede o porte de arma de fogo aos integrantes do quadro efetivo de Agentes Penitenciários do Estado, autorizando-o ainda que fora de serviço.

Dirirjo do Relator quanto ao conhecimento da ação, pelos fundamentos que passo a expor.

Conforme relatado, a controvérsia reside na disciplina do porte e posse de arma de fogo por legislação estadual. Nesse sentido, o art. 21, inciso VI, da Constituição Federal atribui à União a competência material para “*autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico*”. Já o art. 22, inciso I, da Constituição, confere ao ente central competência

ADI 5076 / RO

legislativa privativa para dispor sobre direito penal.

Em diversas oportunidades, esta Corte, interpretando os referidos dispositivos à luz do critério do interesse predominante para fins de repartição constitucional de competências, pronunciou-se no sentido de que eles amparam a edição do Estatuto do Desarmamento como norma nacional sobre a regulação do porte e da posse de armas. Não há, nessa regulação nacional, ofensa ao pacto federativo, uma vez que o tema está inserido nas competências da União.

A União estabeleceu regramento acerca da matéria ao autorizar o porte de arma de fogo para os agentes penitenciários, todavia, em um primeiro momento, somente em serviço. Não legislou acerca das circunstâncias pelas quais o Agente penitenciário estaria autorizado ao porte de arma de fogo fora de serviço. O Estado de Rondônia, antes da edição da Lei 12.993/2014, previu porte de arma para os agentes penitenciários, “ainda que fora de serviço”.

No exame da norma impugnada, verifica-se que o Estado de Rondônia exerceu a sua competência nos limites permitidos, nos termos do art. 144, *caput* e §7º da Constituição Federal, considerando que legislou sobre matéria atinente à segurança pública. Trata-se, no que se refere aos agentes de segurança pública, do exercício competência concorrente.

A propósito, não se pode desconsiderar que a Emenda Constitucional 104/2019, oportunamente, incluiu as polícias penais federal, estaduais e distrital como órgãos integrantes da segurança pública, nos termos do inciso VI do art. 144, da Constituição Federal.

Em sua atual redação, conferida pela Lei 12.993/2014, o art. 6º, §1º-B da Lei 10.826/2003 prevê porte de arma para os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, mesmo fora de serviço. O Estado de Rondônia, por sua vez, já havia legislado sobre a matéria, tendo

ADI 5076 / RO

ocorrido superveniente inovação da legislação federal estabelecendo condicionantes adicionais, com disciplina das circunstâncias mediante as quais o Agente penitenciário poderá portar arma de fogo, mesmo fora de serviço.

Reconheço, pois, a ocorrência de fato superveniente e prejudicial ao conhecimento da questão posta na presente ação direta, qual seja, a alteração promovida pela Lei 12.993/2014, que incluiu o §1º-B ao art. 6º da Lei 10.826/2003.

Vê-se que o conteúdo normativo impugnado nesta ação foi encampado pelo legislador federal, que passou a tratar das condicionantes para o porte de arma para os agentes penitenciários. Assim, o eventual confronto com a legislação superveniente (Lei Federal 10.826/2003, com redação conferida pela Lei 12.993/2014) não ensejaria, mesmo em tese, o juízo de inconstitucionalidade da norma estadual que dispôs sobre tema até então omissis na legislação federal – a consequência seria, quando muito, apenas a sua suspensão, a partir da edição da Lei Federal 12.993/2014, conforme o art. 24, § 4º, da Constituição.

Diante do exposto, prejudicado o exame dos dispositivos impugnados, voto pela PERDA DE OBJETO pela superveniência de lei federal sobre o assunto e suspensão da eficácia da legislação estadual.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.076

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

Decisão: Após os votos dos Ministros Gilmar Mendes (Relator) e Cármen Lúcia, que rejeitavam a preliminar e conheciam da presente ação direta para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.230, de 28 de outubro de 2013, e, por arrastamento, da Lei 2.775, de 11 de junho de 2012, ambas do Estado de Rondônia, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar e conheceu da presente ação direta para, no mérito, julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da Lei 3.230, de 28 de outubro de 2013, e, por arrastamento, da Lei 2.775, de 11 de junho de 2012, ambas do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Nunes Marques. Plenário, Sessão Virtual de 3.3.2023 a 10.3.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário