

01/03/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	:PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	:MICHEL DA SILVA ALVES E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	:DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL
ADV.(A/S)	:RICARDO MARTINS JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR
ADV.(A/S)	:IONARA PINHEIRO BISPO

Ementa: CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICIPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

ADI 5538 / DF

3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).

4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município.

5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018).

6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade.

7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço.

8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “*das capitais dos Estados*” e “*com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes*”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.

ADI 5538 / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões "das capitais dos Estados" e "com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes", e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros ROBERTO BARROSO, EDSON FACHIN e CÁRMEN LÚCIA.

Brasília, 1º de março de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	: MICHEL DA SILVA ALVES E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL
ADV.(A/S)	: RICARDO MARTINS JÚNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR
ADV.(A/S)	: IONARA PINHEIRO BISPO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Verde em face do art. 6º, inciso IV, e de expressões do inciso III, da Lei 10.826/2003.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“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:

(...)

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;”

ADI 5538 / DF

O requerente sustenta violação aos arts. 5º, inciso I, e 19, inciso III, ambos da Constituição Federal.

Alega que o critério utilizado pela Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) – número de habitantes nos Estados ou Municípios –, para permitir o porte de arma de fogo por integrantes das Guardas Municipais, viola o princípio da isonomia e o pacto federativo, pois “*a população de uma Cidade é imprecisa e flutuante e ela por si só não garante um número grande ou pequeno de crimes, certo que atualmente são os pequenos povoados que sofrem as mais devastadoras ações criminosas como assaltos a bancos, estupros e o tráfico de drogas*”.

Aduz, ainda, que “*a lei NÃO faz distinção entre corporações e pessoas iguais que trabalham sob os mesmos riscos e não há sentido, permitir o porte de arma fora de serviço para uns e proibir para outros, afinal, as vidas dos profissionais de todo o Brasil possuem o mesmo valor*”.

Pede o deferimento de medida cautelar *inaudita altera pars*, até o julgamento final da demanda, para suspender a eficácia dos “*critérios populacionais para a concessão de porte de armas para os Guardas Municipais*”, inclusive para os integrantes das Guardas Municipais de cidades que possuam menos de 50 mil habitantes, independentemente da localização. Requer, ainda, que “*os Guardas que já portam armas no expediente nos termos do artigo 6º, inciso IV, possam portar armas regulares fora do expediente tal como os colegas de Capitais e Cidades populosas que o fazem nos termos do inciso III do art.6º de forma automática*”.

Os autos foram distribuídos para relatoria do eminente Ministro EDSON FACHIN, que determinou o processamento da ação pelo rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, bem como admitiu o ingresso do Sindicato dos Guardas Municipais do Maranhão e o Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de São José de Ribamar como *amicus curiae*.

A Presidência da República sustentou a constitucionalidade da norma ao afirmar que, nos termos dos arts. 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da CF, “*compete à União a autorização e fiscalização da produção e do comércio de material bélico, bem como legislar privativamente sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocações e mobilização das*

ADI 5538 / DF

polícias militares e corpos de bombeiro militares". Por fim, sustenta que não houve violação aos princípios da autonomia dos Municípios, da razoabilidade, da proporcionalidade e da isonomia.

O Presidente do Congresso Nacional prestou informações, defendendo, preliminarmente, o não conhecimento da ação por falta de interesse processual, ao fundamento de que a matéria discutida nos autos é a mesma da ADC 38, que se encontra pendente de julgamento. Pugnou pela extinção da ação ou, subsidiariamente, a distribuição por prevenção, com o reconhecimento da litispendência e extinção da ação. No mérito, afirmou que a lei impugnada visa a atender uma lógica de cultura de paz, de forma que o tamanho da população do município se mostra como um critério razoável no que diz respeito ao porte de arma de fogo por Guarda Municipal. Aduz, ainda, que as normas impugnadas não violariam a autonomia dos Municípios, uma vez que a competência para legislar sobre Direito Penal é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

A Advogada-Geral da União sustentou, em preliminar, a impossibilidade jurídica do pedido, sob a alegação de que a pretensão do requerente demandaria uma atuação de legislador positivo por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o que inviabilizaria o conhecimento da presente ação. Defendeu também o não conhecimento da ação quanto às disposições do art. 6º, III, da Lei 10.826/2003, ao fundamento de que a procuração outorgada aos advogados subscritores da petição inicial somente conferiu poderes específicos para questionar o inciso IV do art. 6º da lei. Ainda, preliminarmente, alegou a ausência de impugnação de todo o complexo normativo, ao argumento de que *"o tema abordado pelo dispositivo impugnado já constava da redação originária do referido inciso, a qual foi alterada pela Medida Provisória nº 157/03, posteriormente convertida na Lei nº 10.867/04"*. Assim, aduz que o requerente deveria ter combatido, além da redação atual do inciso IV do art. 6º, a redação anterior, sob pena de permanecer a inconstitucionalidade, em eventual procedência da ação.

No mérito, a AGU manifestou-se pela improcedência do pedido, com a declaração de constitucionalidade da lei questionada. Entendeu

ADI 5538 / DF

que o conteúdo normativo veiculado no Estatuto do Desarmamento seria de competência da União, nos moldes dos arts. 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da Constituição Federal, de forma que não haveria desrespeito ao princípio da autonomia municipal, destacando que “o artigo 6º, incisos III e IV, da Lei nº 10.826/03 não veicula discriminação injustificável entre os integrantes das diversas guardas municipais; na verdade, a opção legislativa em exame decorre de razoável juízo de ponderação entre os efeitos do armamento das guardas municipais e a proteção da sociedade contra o uso abusivo de arma de fogo”.

O Procurador-Geral da República, por sua vez, opinou pela redistribuição dos autos, de modo que a presente ação seja julgada em conjunto com a ADC 38, tendo em vista tratarem da mesma norma. No mérito, na mesma linha da AGU, opinou pela improcedência do pedido, nas mesmas razões deduzidas na petição inicial da ADC 38.

O Sindicato dos Servidores Ativos e Inativos do Município de Vila Velha – SINFAIS, requereu seu ingresso nos autos na condição de *amicus curiae*.

O Partido Verde peticionou requerendo o julgamento conjunto da presente ação com a ADC 38.

Em decisão datada de 8 de junho de 2018, a Presidente da CORTE Min. CÁRMEN LÚCIA determinou a redistribuição da presente ação para minha relatoria, em razão de prevenção suscitada pelo eminente Min. EDSON FACHIN.

Os autos foram apensados aos da ADI 5948, em despacho por mim proferido na data de 28 de junho de 2018.

É o relatório.

04/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): As normas impugnadas na presente ação restringem o porte de arma de fogo aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço.

Cumprе verificar que, de fato, os dispositivos questionados estabelecem uma distinção de tratamento que não se mostram razoáveis, desrespeitando os princípios da igualdade e da eficiência.

O grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção, e, consequentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação.

O poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nosso texto constitucional consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela

ADI 5538 / DF

adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, em virtude de estar em jogo a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna.

A *eficiência* na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à

ADI 5538 / DF

efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.

A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade violenta e organizada, à impunidade e à corrupção, e, conseqüentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação.

É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

É necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país.

Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, de que fui designado redator para o Acórdão, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do

ADI 5538 / DF

Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII), referindo-se expressamente ao dever dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo).

Atualmente, portanto, não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país.

Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade.

Dito de outro modo: se cabível a restrição do porte de arma, esta deveria guardar relação com o número de ocorrências policiais ou algum outro índice relevante para aferição da criminalidade. Isto, aliás, é afirmado pelo próprio legislador federal, ao estabelecer que as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública serão aferidas, entre outros fatores, pela maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018).

MUNICIPIO	GCM	PC	PM	TOTAL	GCM (%)	PC (%)	PM (%)
CONCHAL	439	108	328	875	50%	12%	37%
ESTIVA GERBI	136	13	67	216	63%	6%	31%
HOLAMBRA	89	17	30	136	65%	13%	22%
INDAIATUBA	1303	378	460	2141	61%	18%	21%
LINDOIA	62	17	39	118	53%	14%	33%
MONTE AZUL PAULISTA	282	39	224	545	52%	7%	41%
PAULINIA	1138	259	396	1793	63%	14%	22%
SANTANA DE PARNAIBA	732	252	307	1291	57%	20%	24%
VINHEDO	426	71	317	814	52%	9%	39%

Dados estatísticos oficiais confirmam que a população de um

ADI 5538 / DF

município não é um critério decisivo para aferir a necessidade de maior proteção da segurança pública. Muito menos segundo as faixas estabelecidas nos dispositivos aqui impugnados, que elegeram aleatoriamente os marcos meramente demográficos para restringir o armamento utilizável pelas corporações municipais encarregadas da segurança pública.

Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade.

Ressalte-se que, mesmo antes da edição do Sistema Único de Segurança Pública, as Guardas Municipais já vinham assumindo papel cada vez mais relevante nessa imprescindível missão, de forma a colaborar com outras importantes instituições que partilham do mesmo objetivo, notadamente as Polícias Civas e Militares.

O percentual de municípios com Guarda Municipal no Brasil, que era de 14,1%, em 2006, passou para 17,8%, em 2012, e 19,4%, em 2014. No Estado de São Paulo, em 2012, a instituição estava presente em 208 municípios (de um total de 645); em 2014, esse número cresceu ligeiramente, alcançando 211 (ou 32,7%) dos municípios paulistas. Em números absolutos, havia Guardas Municipais em 1.081 dos 5.570 municípios brasileiros, a revelar crescente e significativa participação nas atividades de segurança pública, o que pode ser verificado e confirmado por vários critérios e indicadores.

Segundo dados disponíveis na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 286 municípios tiveram, em 2016, ocorrências policiais apresentadas por Guardas Municipais nas Delegacias de Polícia; no ano seguinte, 2017, isto ocorreu em 268 municípios.

Na média desses dois anos, 8% de todas as ocorrências policiais desse Estado foram apresentadas pelas Guardas Municipais, apesar de estarem presentes em apenas um terço, aproximadamente, dos 645

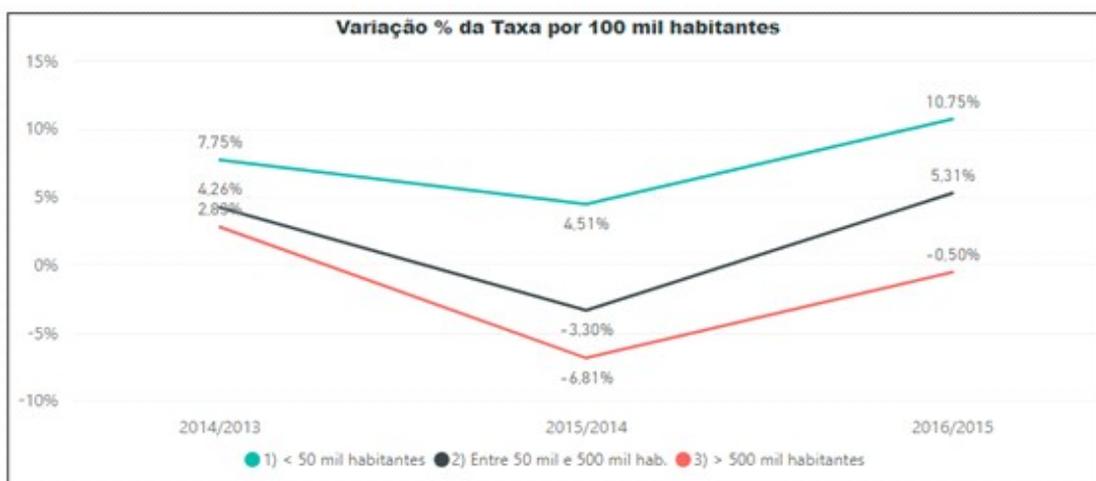
ADI 5538 / DF

municípios dessa unidade da Federação.

Isso demonstra não só a participação efetiva das Guardas Municipais na segurança pública como, também, ponto extremamente relevante para a questão central discutida nesta ação: não raro, a Guarda de um município acaba atuando em cidades vizinhas, seja pelo prolongamento da ocorrência, seja por necessidade de deslocamento para a Delegacia de Polícia mais próxima que esteja de plantão.

Em 2017, ainda no Estado de São Paulo, 37 municípios tiveram mais de 30% de suas ocorrências apresentadas por Guardas Municipais.

Essa efetiva atuação das Guardas Municipais no combate à criminalidade resultou em um elevado número de mortes em serviço, conforme já salientei ao votar no MI 6898-AgR/DF. De fato, consoante dados empíricos coletados pela ORDEM DOS POLICIAIS DO BRASIL, os guardas civis foram a terceira carreira com maior número de mortes nos dez primeiros meses de 2016, em um total de 26 casos, abaixo somente dos 251 casos da Polícia Militar e dos 52 da Polícia Civil, e acima dos agentes do sistema penitenciário, que contabilizaram 16 óbitos.



Não bastasse a comprovada participação das Guardas Municipais no combate à criminalidade, principalmente nos municípios com menos

ADI 5538 / DF

de 500 mil habitantes, conforme as ocorrências policiais acima citadas, as estatísticas de mortes violentas (homicídios, latrocínios, lesões dolosas seguidas de morte e intervenções legais) demonstram que o aumento da criminalidade violenta não distinguiu municípios por seu número de habitantes.

Consideremos os municípios brasileiros em três grupos, sendo o primeiro com os municípios de população menor que 50 mil habitantes, o segundo com população entre 50 e 500 mil habitantes e o terceiro com população maior que 500 mil habitantes, temos, em 2016, que o 1º grupo possui 4.911 municípios, o 2º, 618 e no 3º são 41 municípios.

Ano	≠ entre grupo 1 e 2	≠ entre grupo 1 e 3
2013	55%	64%
2014	56%	67%
2015	61%	75%
2016	63%	83%

A seguir, tomando por base estatísticas do Departamento de Informática do SUS (DATASUS), no período de 2013 a 2016, e disponíveis para consulta pública no respectivo endereço eletrônico (www.datasus.saude.gov.br), observe-se a quantidade de mortes resultantes de agressões (códigos CID de X85 a Y-09) e intervenções legais (código Y-35 e Y-36) em cada um daqueles grupos, bem como a taxa por 100 mil habitantes. Os resultados dessa pesquisa encontram-se resumidos na tabela abaixo:

A análise desses dados demonstra, claramente, que, nos municípios com até 500 mil habitantes, a violência vem crescendo nos últimos anos. Ao analisarmos a taxa de mortes violentas por 100 mil habitantes, verifica-se que o grupo 1 (até 50 mil habitantes) não apresentou queda em nenhum momento do aludido período. Pelo contrário: o maior

ADI 5538 / DF

aumento percentual (+10,75%) ocorreu precisamente no último biênio. O grupo 2 (entre 50 mil e 500 mil habitantes) apresentou aumento de 2013 para 2014, queda na comparação seguinte, voltando a subir em 2016. Somente no grupo 3 (mais de 500 mil habitantes), houve diminuição no biênio 2015-2016.

Ano após ano, a quantidade de mortes do grupo 1 vem cada vez mais se aproximando da quantidade dos demais. Em 2013, o grupo 1 tinha 55% e 64% do que ocorreu no grupo 2 e 3, respectivamente. Em 2016, esses percentuais passam para 63% e 83%.

Impossível compatibilizar tais dados estatísticos, que retratam um componente importante da violência urbana, com o fator discriminante eleito nos dispositivos impugnados nesta ação direta. O aumento maior do número de mortes violentas, nos últimos anos, tem sido consistentemente maior exatamente nos grupos de municípios em que a lei estimou como passíveis de restrição ou até supressão do porte de arma por agentes encarregados constitucionalmente da preservação da segurança pública.

Patente, pois, o desrespeito ao postulado básico da igualdade, que exige que situações iguais sejam tratadas igualmente, e que eventuais fatores de diferenciação guardem observância ao princípio da razoabilidade, que pode ser definido como aquele que exige *Proporcionalidade, Justiça e Adequação* entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades, na hipótese, a edição de legislação restritiva a órgãos de segurança pública, e os fins por ela almeçados, levando-se em *conta critérios racionais e coerentes* (cf. MARIA PAULA DALLARI BUCCI. O princípio da razoabilidade em apoio à legalidade. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. RT, São Paulo, ano 4, nº 16, p. 173, jul./set. 1996; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. Regulamentação profissional: princípio da razoabilidade. *Revista de Direito Administrativo*. V. 204, p. 333 e ss., abr/jun. 1996).

ADI 5538 / DF

A opção do Poder Público será sempre *ilegítima*, desde que *sem racionalidade*, mesmo que não transgrida explicitamente norma concreta e expressa, ou ainda, no dizer de ROBERTO DROMI (*Derecho administrativo*. 6a. Ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 36), a *razoabilidade* engloba a *prudência*, a *proporção*, a *indiscriminação*, a *proteção*, a *proporcionalidade*, a *causalidade*, em suma, a *não arbitrariedade*.

Como corretamente observa HUMBERTO ÁVILA, a razoabilidade exige uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada, vale dizer, uma correlação entre o critério distintivo utilizado pela norma e a medida por ela adotada (*Teoria dos Princípios*, Malheiros, 12ª ed., 2011, p. 169). JUAN FRANCISCO LINARES, ao abordar a matéria, salienta que a razoabilidade deve estar presente tanto na *ponderação* dos resultados a serem alcançados pela norma como na *seleção* das circunstâncias que serão consideradas para justificar um tratamento diferenciado (*Razonabilidad de las Leyes*. Buenos Aires, ed. Astrea, 2ª ed., 1970, pp. 146/152).

A *razoabilidade*, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem, como ocorreu na presente hipótese, os tratamentos excessivos (*übermässig*), inadequados (*unangemessen*), buscando-se sempre, no caso concreto, o tratamento necessariamente exigível (*erforderlich, unerlässlich, undedingt notwendig*).

Na presente hipótese, portanto, o tratamento *exigível, adequado e não excessivo* corresponde a conceder idêntica possibilidade de porte de arma a todos os integrantes das Guardas Civis, em face da efetiva participação na segurança pública e na existência de similitude nos índices de mortes violentas nos diversos municípios, independentemente de sua população.

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “*das capitais dos Estados*” e “*com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes*”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.

É o voto.

04/05/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	:PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	:MICHEL DA SILVA ALVES E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	:DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL
ADV.(A/S)	:RICARDO MARTINS JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR
ADV.(A/S)	:IONARA PINHEIRO BISPO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Partido Verde (PV), que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.862/2003 (Estatuto do Desarmamento) e a “manutenção” do inciso III do mesmo artigo, desde que invalidadas as expressões “Capitais” e “contingentes populacionais”:

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: [...]

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 ([...]) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

ADI 5538 / DF

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (...) e menos de 500.000 (...) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei no 10.867, de 2004)

2. Passo à análise da questão de fundo.

3. O Relator, Min. Alexandre de Moraes, defende que a norma é inconstitucional, por não se mostrar "*razoável, desrespeitando os princípios da igualdade e da eficiência*".

4. As normas em questão concedem porte de arma ao guarda municipal de Municípios com mais de 50 mil e menos de 500 mil habitantes. Esse porte, contudo, só permite que o guarda use a arma de fogo em serviço. Já o inciso anterior da lei concede porte de arma de fogo, em serviço ou fora dele, para o guarda municipal de município com mais de 500 mil habitantes.

5. A norma em questão é constitucional. A diferença entre os guardas municipais funda-se na violência que é presumivelmente maior em cidades grandes e em capitais (que naturalmente, por sua centralidade econômica e política, tendem a atrair a criminalidade). Também se baseia na menor estrutura de controle nos Municípios de menor porte. A função primordial da guarda municipal, embora o STF já tenha admitido ampliações pontuais das respectivas atribuições (RE 658.570-RG, Rel. Min Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, j. em 06.08.2015), ainda é a proteção do patrimônio do Município. Outras atribuições são possíveis, mas a função principal é a proteção do patrimônio dos Municípios.

6. Os dispositivos impugnados permitem que os guardas municipais cumpram adequadamente seu dever constitucional de proteger bens, serviços e instalações públicas do Município (art. 144, § 8º, CF). O Estatuto não proíbe o porte de arma de fogo para agentes

ADI 5538 / DF

municipais. Tão somente impõe um maior controle sobre o uso dessas armas, visando à proteção da população em geral. Tais parâmetros devem-se à menor estrutura administrativa municipal (o que diminui a capacidade de controle) e à violência presumivelmente menor em cidades com menos habitantes (o que justifica o porte apenas em serviço).

7. As normas sob análise tampouco ferem a autonomia federativa do Município, pois (i) a proibição do porte de arma de fogo não alcança a independência dos órgãos governamentais locais; e (ii) a regulamentação de porte de arma de fogo é matéria de segurança pública e de competência legislativa privativa da União (ADI 3.112, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 02.05.2007). Os dispositivos não atingem, portanto, interesses reservados pela Constituição Federal aos Municípios.

8. As normas em questão também não violam o princípio constitucional da isonomia. Pelo contrário, trata-se de medidas necessárias para preservar a igualdade. Isso porque o critério de desigualação decorre das presumíveis peculiaridades dos Municípios maiores e do rigoroso controle, por parte do Departamento de Polícia Federal, da posse e do porte de arma de fogo. A decisão legislativa deriva-se, portanto, daquilo que se chama, em inglês, de "*rule of thumb*". Trata-se de uma "regra prática", certa na maioria dos casos, mas que, como toda regra, poderá ser sobre ou subinclusiva em algumas hipóteses. O importante, portanto, é perceber que o legislador não estabeleceu nenhuma diferença arbitrária, já que a regra se funda em um critério empírico, plausível e racional. E mais: a matéria reflete assuntos em que se sobressai a competência institucional do Poder Legislativo. Logo, não se justifica, neste caso, uma atuação judicial. O legislador encontrou um equilíbrio razoável e proporcional em sentido estrito entre a facilitação do acesso à arma e a maior eficiência da atuação das guardas municipais.

9. A restrição do porte ao momento em que o guarda está em serviço mostra-se razoável, portanto. Encontra-se dentro da margem de

ADI 5538 / DF

apreciação do legislador a norma que limita o porte de arma, conforme a dimensão da cidade em que o guarda municipal atua. Não há neste caso violação a direito fundamental, nem a qualquer interesse contramajoritário ou excepcional que justifique a atuação do STF. Trata-se de caso típico de decisão político-legislativa, fundada em critério empírico, racional e plausível, que não deve ser revisto pelo STF.

10. Diante do exposto, pedindo todas as vênias, divirjo do Relator para julgar improcedente o pedido, de modo a declarar a constitucionalidade do artigo 6º, incisos III e IV, da Lei nº 10.826/2003.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : MICHEL DA SILVA ALVES (0248900/SP) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL

ADV.(A/S) : RICARDO MARTINS JUNIOR (54071/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO
MARANHÃO - SIGMEMA

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE SÃO
JOSÉ DE RIBAMAR

ADV.(A/S) : IONARA PINHEIRO BISPO (15737/BA, 0006108/MA)

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões "das capitais dos Estados" e "com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes", e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que julgava improcedente o pedido formulado, de modo a declarar a constitucionalidade do artigo 6º, incisos III e IV, da Lei nº 10.826/2003, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falou, pelo requerente Partido Verde, o Dr. Michel da Silva Alves. Plenário, Sessão Virtual de 24.4.2020 a 30.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

01/03/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	:PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	:MICHEL DA SILVA ALVES E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	:DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL
ADV.(A/S)	:RICARDO MARTINS JUNIOR E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR
ADV.(A/S)	:IONARA PINHEIRO BISPO

V O T O - V O G A L

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório do e. Ministro Alexandre de Moraes, divergindo, contudo, em relação à sua apreciação da constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) que restringem o porte de armas dos integrantes das guardas civis municipais.

Rememoro, de maneira brevíssima, que o objeto desta ação é constitucionalidade dos incisos III e IV do art. 6º da Lei nº 10.826/2003.

A tese da inconstitucionalidade dos art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/2003 se apoia sobre o argumento de que, ao discriminar, em suas hipóteses normativas, os municípios capitais de Estado; os Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes; e os Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de (quinhentos mil) habitantes, o legislador teria infringido os artigos 5º, inciso I, e 19, inciso III CRFB/88. Haveria, em outras palavras, discriminação indevida entre as Guardas

ADI 5538 / DF

Municipais, violando os princípios da autonomia municipal e da isonomia.

Era o que se tinha a lembrar.

No capítulo sobre a Segurança Pública, nomeadamente no art. 144, §8º, a Constituição Federal atribuiu aos Municípios competência para “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Como bem relembra o e. Relator, o Supremo Tribunal Federal entendeu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública, achando-se excluídas, por exemplo, do direito de greve.

EMENTA : CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008). 2. **As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).**

Entretanto, a questão constitucional que se coloca nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade não se esgota na determinação da natureza jurídica das Guardas Municipais e de seu regime jurídico. Há uma controvérsia quanto à repartição de competências, na Constituição Federal, entre União e Municípios, qualificada por uma possível violação aos princípios da autonomia municipal e da isonomia.

Quando da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.112/DF, o Supremo Tribunal Federal analisou detidamente a compatibilidade do

ADI 5538 / DF

Estatuto do Desarmamento com a Constituição Federal. Transcrevo a seguir a ementa daquele acórdão, de relatoria do e. Ministro Ricardo Lewandowski:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA. **INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA.** DIREITO DE PROPRIEDADE. INTROMISSÃO DO ESTADO NA ESFERA PRIVADA DESCARACTERIZADA. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO RECONHECIDA. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO PERIÓDICA DO REGISTRO DAS ARMAS DE FOGO. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO ALEGADAMENTE VIOLADOS. ASSERTIVA IMPROCEDENTE. LESÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AFRONTA TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS NÃO ACOLHIDOS. FIXAÇÃO DE IDADE MÍNIMA PARA A AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO. POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE QUANTO À PROIBIÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE FIANÇA E LIBERDADE PROVISÓRIA. I - Dispositivos impugnados que constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal. II - **Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública inócurren**te, pois cabe à União legislar

ADI 5538 / DF**sobre matérias de predominante interesse geral.**

Àquela ocasião, o e. Relator, ministro Ricardo Lewandowski, fez notar em seu voto que: “O dever estatal concernente à segurança pública não é exercido de forma aleatória, mas através de instituições permanentes e, idealmente, segundo uma política criminal, com objetivos de curto, médio e longo prazo”. Essa premissa o conduziu a afirmar, a respeito do Estatuto do Desarmamento: “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”.

Tenho continuamente reafirmado, neste Tribunal, que a repartição de competências é fundamental para compatibilizar interesses e, por conseguinte, reforçar o federalismo cooperativo, otimizando os fundamentos (art. 1º, da Constituição Federal) e objetivos (art. 3º, da Constituição Federal) da República. Em diversas oportunidades (cf., a título exemplificativo, as ADI nº 5.356 e a ADPF nº 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

No presente caso, contudo, resta claro que compete à União, na forma dos arts. 21, VI, 22, caput, e 144, todos da CRFB/88, legislar sobre a utilização de armas de fogo, especialmente no contexto de uma política de segurança pública de caráter nacional, como o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser o caso do Estatuto do Desarmamento.

Em seu voto na presente ação direta de inconstitucionalidade, o e. Ministro Alexandre de Moraes desenvolve o argumento de que o tratamento dispensado aos Municípios nos art. art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/2003 feriria o princípio da igualdade. Teria ocorrido, nesses

ADI 5538 / DF

dispositivos normativos, uma indevida diferenciação, desamparada pelos critérios constitucionais de aferição de racionalidade como o princípio da eficiência e da razoabilidade. Cito o voto do e. Relator:

O poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, precisa ser eficiente, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade, assim como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

(...)

A razoabilidade , portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem, como ocorreu na presente hipótese, os tratamentos excessivos (*übermässig*), inadequados (*unangemessen*), buscando-se sempre, no caso concreto, o tratamento necessariamente exigível (*erforderlich, unerlässlich, unbedingt notwendig*).

Ao reconhecer que as Guardas Municipais integram o sistema de segurança pública do país, e concluir que as restrições impostas pelo art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/2003 albergam critério (a extensão populacional dos municípios) alheio aos índices de aferição da criminalidade, estabelece-se um juízo de ponderação que afasta a presunção de constitucionalidade dos referidos dispositivos.

Peço vênia ao e. Relator para divergir de sua posição.

Afastar a validade das normas de regulação do uso de armas por Guardas Municipais implica um elevado “ônus argumentativo”. Esse ônus é ainda mais elevado, no caso em tela, porque a análise da colisão entre princípios e regras não se resolve por um juízo de adequação entre meios fins ou, em outras palavras, por uma aferição de sua racionalidade a partir da referência exclusiva aos princípios da efetividade e da razoabilidade.

É preciso ter em mente, em primeiro lugar, que as Guardas Municipais, nos termos do art. 144, §8º, da CRFB/88, destinam-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Elas, sob nenhum

ADI 5538 / DF

aspecto, totalizam a segurança públicas das cidades brasileiras.

Em segundo lugar, não se deve identificar a efetividade e, portanto, a racionalidade das políticas públicas de segurança pública com o armamento das forças de segurança. A meu sentir, o estágio atual das melhores experiências práticas, e das melhores correntes teóricas nos estudos criminológicos nos impede de afirmar que do maior armamento dos agentes de segurança decorre uma maior segurança da população (cf., por todos, VALENTE, Júlia Leite. **UPPs: governo militarizado e a ideia de pacificação**. Rio de Janeiro: Revan, 2016) ou mesmo um incremento da incolumidade física dos policiais (cf. CARRIERE, Kevin; ENCINOSA, William. The Risks of Operational Militarization: Increased Conflict Against Militarized Police. **Peace Economics, Peace Science and Public Policy**, vol. 23, nº 3, 2017, p. 1-13).

Nestes termos, penso que o exame de eficiência e razoabilidade da medida, ante a fiscalização abstrata que aqui se procede, não pode pressupor que a meta de equilíbrio, isto é, o ponto de otimização do princípio da segurança seja, *necessariamente*, o armamento das guardas civis.

Uma vez que existem modelos, estratégia e mecanismos de implementação de diretrizes de segurança que não passam por um aumento da força destrutiva dos agentes policiais, parece-me que adquire peso concreto o princípio formal de respeito à opção tomada democraticamente pelo legislador.

Esta opção do legislador, com o Estatuto do Desarmamento, privilegiou, justamente, um modelo de gestão, fabricação, comércio e uso de armas cuja regra é o não armamento. A redação do caput do art. 6º, que trata do porte de armas, deixa evidente essa posição: “É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria”.

Cumprе reforçar, aqui, o cerne deste argumento. Em momento algum, poder-se-ia supor que o Estado abre mão de sua prerrogativa essencial de monopolizar o uso legítimo da força e, portanto, que se desincumbe de sua obrigação de garantir a segurança pública. Esta

ADI 5538 / DF

última, em verdade, assume feições democráticas de um serviço do Estado. Em feliz comentário ao art. 144 da CRFB/88, Cláudio Pereira de Souza Neto ajunta:

O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais “inimigo” a combater, mas cidadão para servir. Para [esta concepção], a função da atividade policial é gerar “coesão social”, não pronunciar antagonismos; é propiciar um contexto adequado à cooperação entre cidadãos livres e iguais. O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal (SOUZA NETO, C.P. Comentários ao art. 144. In: CANOTILHO, J.J. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva; 2018).

Como relembra o e. Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto na ADI nº 3.112/DF, essa concepção de segurança pública se coaduna com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente com o “Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Suas Peças e Componentes e Munições”, internalizado no direito brasileiro pelo Decreto nº 36/2006.

Neste sentido, a eficiência da política de segurança pública não corresponde inexoravelmente ao incremento do poder letal das forças de segurança. Outros critérios podem ser adotados para a discriminação do porte de armas por Guardas Municipais, incluindo-se aí o tamanho e a estrutura dos Municípios.

Ante o exposto, voto pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PARTIDO VERDE**
ADV.(A/S) : **MICHEL DA SILVA ALVES E OUTRO(A/S)**
REQTE.(S) : **DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **RICARDO MARTINS JUNIOR E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO
ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA
MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR**
ADV.(A/S) : **IONARA PINHEIRO BISPO**

VOTO VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber: Valho-me do bem lançado relatório produzido pelo Ministro Alexandre de Moraes, Relator. Destaco que o problema jurídico-constitucional subjacente à presente ação direta diz respeito à **restrição ao porte de arma de fogo** em relação às guardas municipais (Lei nº 10.826/2003, art. 6º, III e IV).

As normas impugnadas, ao disciplinarem o direito ao porte de arma daqueles agentes de segurança pública, estabeleceram **tratamento diferenciado** entre os diversos integrantes das guardas públicas.

Eis o teor das normas impugnadas:

“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:

.....
III – os integrantes das guardas municipais **das capitais** dos Estados e dos Municípios **com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes**, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

ADI 5538 / DF

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;

A disciplina normativa vigente autoriza o porte de arma de fogo somente aos integrantes das guardas públicas das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes. Já os **demais** agentes da mesma categoria funcional, quando vinculados a municípios menores, **ou teriam acesso restrito**, limitado ao período que se encontram em serviço (no caso do inciso IV), **ou estariam proibidos de portar armas**.

Compartilho da compreensão do eminente Relator no sentido de que os preceitos normativos impugnados estabelecem **tratamento anti-isonômico** em relação às guardas municipais de municípios menores, expostos tais agentes de segurança pública a situação de risco à integridade física e segurança pessoal mais intensa, uma vez a eles não conferida a prerrogativa do porte de arma.

Esse aspecto se mostra relevante, especialmente tendo em consideração os dados apresentados pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, em seu douto voto, que relevam o alto índice de letalidade a que se acham sujeitos os integrantes das guardas municipais, que, atualmente, figuram entre as categorias profissionais que sofrem com o maior número de mortes violentas em serviço no País, apresentando índices inferiores apenas aos da Polícia Militar e da Polícia Civil.

Isso demonstra que o porte de arma assegurado às guardas municipais **tem por objetivo a proteção à vida e à incolumidade física** dos agentes de segurança pública em questão. Não se cuida, desse modo, com a devida vênia, de expandir a *“força destrutiva”* dos agentes estatais ou de abrir mão do monopólio estatal sobre o uso da violência. Trata-se apenas de conferir aos agentes de segurança pública instrumento de defesa pessoal compatível com os riscos inerentes à atividade que desempenham legitimamente.

Como bem evidenciado pelo Ministro Relator, as guardas municipais acham-se expostas a circunstâncias e condições de trabalho

ADI 5538 / DF

semelhantes, independente da população do município em que prestem serviço.

Entendo que se mostra necessária, por isso mesmo, **a observância de tratamento isonômico**, sujeitos referidos agentes de segurança **aos mesmos riscos e responsabilidades** no exercício de sua atividade funcional, essencial à proteção da incolumidade do patrimônio público municipal e orientada pelo primado da preservação da vida e da proteção dos direitos humanos dos integrantes das comunidades locais (Lei nº 13.022/2014, art. 3º).

Pedindo vênias aos eminentes Ministros que votaram em sentido divergente, acompanho o voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.538

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO VERDE

ADV.(A/S) : MICHEL DA SILVA ALVES (0248900/SP) E OUTRO(A/S)

REQTE.(S) : DEMOCRATAS - DIRETORIO NACIONAL

ADV.(A/S) : RICARDO MARTINS JUNIOR (54071/DF) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO MARANHÃO - SIGMEMA

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DE RIBAMAR

ADV.(A/S) : IONARA PINHEIRO BISPO (15737/BA, 0006108/MA)

Decisão: Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões "das capitais dos Estados" e "com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes", e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei nº 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que julgava improcedente o pedido formulado, de modo a declarar a constitucionalidade do artigo 6º, incisos III e IV, da Lei nº 10.826/2003, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falou, pelo requerente Partido Verde, o Dr. Michel da Silva Alves. Plenário, Sessão Virtual de 24.4.2020 a 30.4.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões "das capitais dos Estados" e "com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes", e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 19.2.2021 a 26.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli,

Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário