

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.136 SÃO PAULO**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE
RIBEIRÃO PRETO**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
DE RIBEIRÃO PRETO**

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, tendo por objeto a Lei 14.876/2023, do Município de Ribeirão Preto, que “*dispõe sobre a autonomia das entidades e empresas que desenvolvem a prática e treinamento de tiro desportivo no Município de Ribeirão Preto, de fixarem horário e local de funcionamento*”. Eis o teor:

Art. 1º As entidades e empresas destinadas à prática e treinamento de tiro desportivo no município de Ribeirão Preto poderão funcionar sem restrição de horário.

Art. 2º As entidades e empresas descritas no artigo 1º desta Lei não estão sujeitas a distanciamento mínimo de quaisquer outras atividades.

Trata-se de legislação municipal que regulamenta o funcionamento das entidades e empresas de tiro desportivo no Município de Ribeirão Preto, nos seguintes aspectos: (i) quanto ao horário de funcionamento e (ii) em relação ao distanciamento de outras atividades.

O Requerente alega usurpação da competência da União em legislar sobre a matéria – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de

ADPF 1136 MC / SP

material bélico, nos termos do 21, VI, da Constituição Federal.

Argumenta que a norma impugnada está em desacordo com a legislação federal que disciplina a matéria.

O Requerente afirma que há lesão ao preceito fundamental da repartição de poderes.

A petição inicial apresenta o relato de que é suficiente *“uma breve leitura do Projeto de Lei para constatar que a proposição pretendia retirar algumas limitações impostas aos clubes de tiro pelo Decreto Presidencial nº 11.615/23, especialmente para flexibilizar (i) o horário de funcionamento e (ii) e o local para o desenvolvimento da atividade naquela municipalidade.”*

O Requerente refere-se à regulamentação da matéria pelo Decreto 11.615/2023 e registra o seguinte: *“A própria justificativa contida no Projeto de Lei que originou a Lei ora contestada reconhece que tentar burlar o Decreto Federal, pois, a seu ver, a restrição seria infundada. Confira: “Recentemente, o Governo federal publicou o Decreto nº 11.615/23 [...]. Destaque-se que os clubes de tiro respeitam regras próprias técnicas e de segurança, são devidamente aprovados e inspecionados pelo Exército Brasileiro, o que não justifica a restrição fundamentada na segurança pública.”.*

Há pedido de medida cautelar, no seguinte sentido: *“a concessão da medida cautelar, por meio de decisão monocrática inaudita altera pars, para imediatamente suspender a eficácia da Lei Municipal nº 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP, na forma do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.822/99; ”.*

Ao final, requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei 14.876/2023, do Município de Ribeirão Preto.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e

ADPF 1136 MC / SP

sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, diante de entraves à atividade econômica (ADI 173-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

Conforme relatado, a controvérsia constitucional reside na disciplina da matéria relativa à posse e comercialização de armas de fogo e munição por intermédio de legislação editada por ente subnacional. No caso, pelo Município de Ribeirão Preto.

Diante das regras de repartição constitucional de competência, é

ADPF 1136 MC / SP

necessária a definição da atribuição para legislar sobre a matéria.

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”.

Em diversas oportunidades, esta CORTE, interpretando o referido dispositivo à luz do critério do interesse predominante para fins de repartição constitucional de competências, pronunciou-se no sentido de que amparou 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.

Esta CORTE rechaçou soluções normativas locais que discrepassem do modelo federal, como na proibição do comércio de armas encampada por lei estadual (ADI 2.035- MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJ de 04/08/2000) e na “disciplina sobre a destinação de armas apreendidas e em situação irregular” (ADI 3.258, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 09/09/2005)

Desse modo, dando continuidade a tal interpretação, sempre à luz da predominância do interesse federal, reconheceu-se a constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento, como norma nacional apta a regular a matéria. Transcrevo a ementa do julgado em questão:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO O DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA. (...)

II - Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública inócurre, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral. (...)

IX - Ação julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos únicos dos artigos 14 e 15 e do artigo 21 da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003.

(ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI,

ADPF 1136 MC / SP

Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007)

No voto condutor do aresto, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI ponderou a incumbência estadual afeta à segurança pública em face da formulação de uma política criminal nacional, homogênea, baseada no controle de armas de fogo. Terminou, como visto, por prestigiar o interesse federal:

“(…) Contrapondo-se ao argumento, a douta Procuradoria- Geral da República defendeu a aplicação à espécie do princípio da predominância do interesse, ponderando que a “União não está invadindo o âmbito de normatividade de índole local, pois a matéria está além do interesse circunscrito de apenas uma unidade federada” (fl. 194). Considero correto o entendimento do Ministério Público, que se harmoniza com a lição de José Afonso da Silva, para quem a Carta Magna vigente abandonou o conceito de “interesse local”, tradicionalmente abrigado nas constituições brasileiras, de difícil caracterização, substituindo-o pelo princípio da predominância do interesse, segundo o qual, na repartição de competências, à União caberão aquelas matérias e questões de predominate interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominate interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local. De fato, a competência atribuída aos Estados em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política criminal de âmbito nacional, cujo pilar central constitui exatamente o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, para a fabricação, comercialização, circulação e utilização de armas de fogo, competência que, ademais, lhe é assegurada pelo art. 21, XXI, da Constituição Federal. Parece-me evidente a preponderância do interesse da União nessa matéria, quando confrontado o eventual interesse do Estado-membro em regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão

ADPF 1136 MC / SP

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.”

No julgamento do HC 113.592 (Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 3/2/2014), reafirmou-se a conclusão alcançada na ADI 3.112, acrescentando-se o seguinte:

“(...) este Supremo Tribunal concluiu ser o porte de armas de fogo questão de segurança nacional; e c) a competência residual das unidades da Federação não se sobrepõe à predominância do interesse da União no estabelecimento de políticas de segurança pública, nem o interesse de guarda municipal pode suprir a ausência de convênio entre a Municipalidade e a Polícia Federal nem a eventual falta de interesse pelo Município na celebração do convênio. (...)”

Em outra assentada (AI 189.433-AGR/RJ, Segunda Turma, DJ de 21-11-1997), o Relator, Min. MARCO AURÉLIO, no que foi acompanhado pelos demais Ministros, afirmou o seguinte:

“(...) O inciso VI do artigo 21 da Constituição Federal há de ter alcance perquirido em vista do objetivo visado: ao preceituar competir à União autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, envolve o gênero, exurgindo, como espécies, as armas de fogo e munições [em igual sentido: ADI 2035-MC/RJ, Relator Min. Octavio Galloti, Tribunal Pleno, DJ de 04-08-2000]. Já o artigo 30 e incisos I e II, também do Diploma Básico, revelam a competência dos municípios, mediante atuação do órgão próprio (Câmara de Vereadores), para legislar sobre assuntos de interesse local, prevendo o

ADPF 1136 MC / SP

inciso II a atuação suplementar às legislações federal e estadual, sempre no que couber. Não creio que a problemática concernente à fabricação de armas de fogo e de munição restrinja-se ao Rio de Janeiro; tampouco a abrangência maior da “ordem” oriunda do Chefe do Poder Executivo Municipal esteja compreendida no que se entende como suplementação de normas federais e estaduais. A vida gregária pressupõe o respeito à ordem jurídica constitucional. Em Direito, o meio justifica o fim, mas não este aquele. A situação de intraqüilidade do Município do Rio de Janeiro, considerada a segurança pública, às vezes potencializada no campo do sensacionalismo, isto é, tomada com algum exagero, não é de molde a encampar-se a colocação em plano secundário da organicidade constitucional normativa.”

É possível afirmar que a jurisprudência desta Corte assentou que a disciplina estabelecida pelo Estatuto do Desarmamento refere-se à política de segurança nacional e que exige regras uniformes em todo o território, havendo preponderância de interesse da União.

Compete à União o controle da circulação de armas de fogo, implementando as necessárias políticas públicas, para tanto.

A norma impugnada disciplina o horário de funcionamento das entidades e empresas destinadas à prática e treinamento de tiro e o distanciamento mínimo de quaisquer outras atividades.

Esses aspectos não foram desconsiderados pelo legislador federal que, no 8º, *caput*, da Lei nº 10.826/2003, estabelece que as armas de fogo utilizadas em entidades desportivas devem obedecer as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, com o seguinte teor:

Art. 8º. As armas de fogo utilizadas em entidades desportivas legalmente constituídas devem obedecer às condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, respondendo o possuidor ou o autorizado a portar a arma pela sua guarda na forma do regulamento desta Lei.

ADPF 1136 MC / SP

O Decreto 11.615/2023, por sua vez, estabeleceu os requisitos de segurança pública a serem observados pelo Exército na concessão de Certificado de Registro às entidades de tiro desportivo, nos seguintes termos:

Art. 38. Na concessão de CR às entidades de tiro desportivo, o Comando do Exército observará os seguintes requisitos de segurança pública:

I - **distância do interessado** superior a um quilômetro em relação a estabelecimentos de ensino, públicos ou privados;

II - cumprimento das condições de uso e de armazenagem das armas de fogo utilizadas no estabelecimento; e

III - **funcionamento** entre as seis horas e as vinte e duas horas.

§ 1º As entidades de tiro desportivo que, na data de publicação deste Decreto, estiverem em desconformidade com o disposto nos incisos I e II do **caput** deverão adequar-se no prazo de dezoito meses.

§ 2º O Comandante do Exército disciplinará:

I - o procedimento de registro e fiscalização das entidades de tiro desportivo;

II - as condições de uso e de armazenagem das armas de fogo; e

III - os demais requisitos de segurança de que trata o **caput**.

As entidades de tiro devam observar a distância mínima de um quilômetro em relação a estabelecimentos de ensino por um razão atrelada à política de segurança. Compreendeu o legislador que se trara de razoável distância para os fins da proteção dos sujeitos envolvidos que, no caso, são as pessoas que se utilizam dos estabelecimentos de ensino, como os profissionais da educação, os pais e, em especial, os alunos.

Por sua vez, estabelecer horário de funcionamento para locais

ADPF 1136 MC / SP

destinados à prática de treinamento de tiro é matéria, igualmente, reativa à segurança pública por se enquadrar nos limites compreendidos como razoáveis para o controle da atividade.

A atividade desenvolvida pelas entidade de tiro desportivo estão sujeitas ao controle do órgão competente, devendo adequar-se às condições estabelecidas, inserindo-se no conceito de autorização e fiscalização da produção e do comércio de material bélico.

Registre-se que, na presente Arguição, não se está a fiscalizar a validade dos atos normativos federais acerca da matéria. O seu objeto é a legislação municipal que tratou do assunto.

Não ignoro que a jurisprudência da Corte é pela compreensão de ser do Município a competência para o funcionamento de estabelecimento comercial. Todavia, a legislação municipal impugnada contraria requisitos exigidos para a autorização de funcionamento de atividade submetida a critérios e condições da alçada da legislação federal.

Em relação ao distanciamento com estabelecimentos de ensino, por sua vez, a restrição não apresenta relação com as discussões sobre limites concorrenciais, mas com segurança pela natureza da atividade. Não há, pois, contradição com a tese firmada na Súmula Vinculante 49, a qual estabelece o seguinte:

“Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.”

A jurisprudência da CORTE é no sentido de que lei municipal que fixa distância mínima por motivo de segurança, não ofende os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (RE 199101, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 30/9/2005; RE 204.187, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJ 2/4/2004; RCL. 32.229, Relator Min. LUIZ FUX, DJe 19/10/2018). Por esse motivo, não há estrita aderência entre o ato impugnado e a Súmula Vinculante 49.

A disciplina do horário de funcionamento, e também do distanciamento foram reguladas pela legislação federal, tendo a Lei

ADPF 1136 MC / SP

10.826/2003 reservada espaço de regulamentação para o Decreto.

As relações jurídicas tuteladas referem-se à política de segurança relacionadas às armas de fogo utilizadas em entidades desportivas.

Em se de juízo cautelar, afirmo a compreensão de que estabelecer horário de funcionamento para locais destinados à prática de treinamento de tiro, bem como distanciamento mínimo em relação aos estabelecimentos de ensino é matéria afeta à autorização e fiscalização da produção e do comércio de material bélico.

Diante do regramento existente, evidencia-se a usurpação de competência pela municipalidade, restando caracterizado o *fumus boni iuris*.

No que tange ao *periculum in mora*, diante do aparente conflito entre as legislações federal e municipal, as autoridades públicas submetem-se a uma série de incertezas quanto ao exercício de suas atribuições de fiscalização e para a adoção das medidas necessárias a cessar o funcionamento irregular das entidades, bem como de aplicar sanções por eventuais descumprimentos. Tais incertezas, por certo, ocasionam impactos indesejados no cumprimento dos deveres das autoridades públicas, restando caracterizado o *periculum in mora*.

Diante do exposto, nos termos dos arts. 10, § 3º, da Lei 9.868/99 e 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA, *ad referendum* do Plenário, DETERMINANDO A IMEDIATA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA da Lei Municipal nº 14.876/2023 de Ribeirão Preto/SP, até o efetivo julgamento de mérito desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Intimem-se o Prefeito Municipal de Ribeirão Preto e a Câmara de Vereadores para ciência, bem como para fornecer informações pertinentes, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Após este prazo, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, para a devida manifestação.

Publique-se.

ADPF 1136 MC / SP

Brasília, 29 de abril de 2024.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente