

01/03/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38 DISTRITO  
FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**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**

**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 MUNICÍPIOS. IMPROCEDÊNCIA 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).

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

**ADC 38 / DF**

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 Declaratória julgada improcedente.

**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, julgou improcedente a ação declaratória de constitucionalidade, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros ROBERTO BARROSO, EDSON FACHN e CÁRMEN LÚCIA.

Brasília, 1º de março de 2021.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38 DISTRITO  
FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**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**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de Ação Declaratória de Constitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR), em favor dos incisos III e IV do art. 6º da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Eis o teor dos dispositivos:

“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;

(...)”

Na inicial, o PGR aponta a existência de controvérsia judicial relevante sobre a constitucionalidade dos citados dispositivos, em virtude da declaração incidental de inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003 pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), o que ensejou outras decisões de primeira e de

**ADC 38 / DF**

segunda instâncias do Judiciário de São Paulo no mesmo sentido, inclusive deixando de determinar a aplicação do inciso III do mesmo artigo. Afirma que o Estado de São Paulo é o segundo do país em quantidade de municípios (645 no total), dos quais apenas 7 possuem mais de quinhentos mil habitantes, o que denota a relevância da controvérsia. Indicou precedentes de outros tribunais, inclusive do STJ e do STF, em sentido contrário às do Judiciário paulista.

Quanto ao mérito, aduz que o TJSP utilizou os seguintes fundamentos para a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º, IV, da Lei 10.826/2003: *“i) desrespeito ao art. 144, § 8º, da Constituição, pois todos os municípios, independentemente de densidade demográfica, possuem bens, serviços e instalações públicas a serem protegidos de investidas criminosas e necessitam de guardas armados; ii) ofensa à autonomia municipal; iii) violação ao princípio da isonomia, dada a inexistência de critério razoável para diferenciação entre guardas municipais”*.

Em contraposição, o PGR sustenta que o Estatuto do Desarmamento adveio de discussões internacionais sobre o tema, especialmente no âmbito da conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) realizada em Nova York entre 9 e 20 de julho de 2001, com o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus aspectos. À época, a ONU constatou que o Brasil ocupava o primeiro lugar no mundo em homicídios praticados com armas de fogo. Acrescenta menção, entre outras análises nacionais e internacionais, ao relatório da Anistia Internacional intitulado *Vidas Despedaçadas*, ao estudo denominado *Mortes matadas por armas de fogo*, que indica que mais de oitocentas e oitenta mil pessoas morreram por disparos de armas de fogo no Brasil entre 1980 e 2012, e o documento da Organização Mundial de Saúde que demonstra que o número de mortes por armas de fogo cresce mais no interior do país, pois, embora tenha havido aumento nacional de 11,7% do número de vítimas entre 2002 e 2012, nas capitais houve queda de 1,6%.

Alega que os incisos III e IV do art. 6º do Estatuto do Desarmamento não violam o art. 144, § 8º, da Constituição, pois não impedem que as

**ADC 38 / DF**

guardas municipais desempenhem sua missão de proteger bens, serviços e instalações públicas do município. Ademais, assinala que *“o crescimento da letalidade por armas de fogo em cidades menores do país (...) e a menor estrutura administrativa desses municípios, de modo a ensejar treinamento adequado para seus guardas municipais, em geral, justificam a distinção de controles prevista na lei”*. Ressalta a necessidade de observância do § 3º do art. 6º da Lei 10.826/2003 e do Decreto 5.123/2004, que disciplinam a autorização para o porte por guardas municipais, com rigoroso controle das armas de fogo e supervisão pelo Departamento de Polícia Federal, em prol da proteção da sociedade.

Afirma que os dispositivos em questão não afrontam a autonomia municipal, inexistindo violação ao pacto federativo, uma vez que não influenciam *“na estrutura orgânica dos municípios, pois a proibição do porte de arma de fogo não alcança a independência das instituições locais”*. Além disso, dispor sobre Direito Penal é da competência legislativa privativa da União e, no caso, não há que se falar em interesse predominante do Município a justificar a aplicação do art. 30, I e II, da Constituição, conforme já reconhecido na ADI 3.112/DF, em cujo julgamento se assentou que o Estatuto do Desarmamento corresponde a *“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 (inclui-se, aí a competência para legislar sobre armas de fogo e munições, segundo o AR em AI 189.433/RJ, Min. Marco Aurélio)”*.

Sustenta, outrossim, que não há violação à isonomia entre municípios, uma vez que a desigualação em função da quantidade de habitantes é legítima com base nos seguintes fatores: *“(a) diferença existente no plano fático consistente na deficiente qualificação profissional dos integrantes das guardas municipais de grande parte dos Municípios com menos de 500.000 habitantes, quando comparada às cidades com maior número de habitantes”; (b) “ausência de órgãos para fiscalizar a atuação das guardas municipais, razão pela qual se passou a exigir criação de corregedoria própria e*

**ADC 38 / DF**

*autônoma para apurar infrações disciplinares atribuídas a servidores das guardas municipais” (fl. 22); (c) “apenas 39 municípios possuem mais de 500.000 habitantes, os quais já possuíam, quando promulgada a lei, guarda municipal minimamente estruturada” (fl. 22); (d) “com o advento do Estatuto do Desarmamento, os Municípios foram compelidos a firmar convênio com o DPF para obter porte de arma de fogo para suas guardas, submetendo-as a treinamento com conteúdo prático, técnicas de tiro defensivo, defesa pessoal e estágio de qualificação profissional, por, no mínimo, 80 horas ao ano (...), exames psicológicos periódicos (...)” (fl. 21); (e) “é legítimo o critério de desigulação adotado pela norma, a qual abarcou 99,3% dos Municípios brasileiros, excluindo apenas os de maior população (0,7%), por já possuírem guarda municipal estruturada” (fl. 27).*

Por fim, apresenta estudos estatísticos que demonstram significativa redução no número de mortes por armas de fogo após o advento do Estatuto do Desarmamento, obstando mais de duzentas e setenta e três mil mortes por armas de fogo entre 2004 e 2012 (com base em prognósticos realizados a partir da tendência de crescimento de homicídios à luz das estatísticas dos anos anteriores), e requer a concessão de medida cautelar para “suspensão de todo processo em trâmite ou que seja ajuizado, não apenas, mas sobretudo no Judiciário do Estado de São Paulo, pelo prazo de 180 dias ou até o julgamento final desta ação”, bem como a procedência do pedido, para que seja declarada a constitucionalidade do art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido. Aduz que a Constituição, “amparada no critério da predominância do interesse, atribui à União competência para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, assim como para legislar privativamente sobre esse tema” (fl. 6), conforme arts. 21, VI, e 22, XXI, da Constituição e a decisão desta Corte sobre a medida cautelar na ADI 2.035.

Assinala que “cabe ao legislador federal definir quem são os titulares do direito ao porte de arma, ainda que se trate de autoridades públicas estaduais, distritais ou municipais, com esteio na preponderância do interesse, que assegura a regulamentação uniforme da matéria em todo o território nacional” (fl. 8), tal

**ADC 38 / DF**

como reconhecido no julgamento da ADI 3112.

Acrescenta que o Parecer 1.831/2003 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, proferido no curso do processo legislativo que resultou na edição do Estatuto do Desarmamento, justificou a desigualação com base no critério da concentração demográfica *“na circunstância de que cidades de médio e grande porte apresentam, em regra, maiores índices de violência, o que exige estratégias de segurança pública mais efetivas”* (fl. 10) e que tal escolha se harmoniza *“com o princípio da não proliferação das armas de fogo, além de respeitar a própria natureza das guardas municipais, que atuam, precipuamente, na proteção de bens, serviços e instalações públicas”* (fl. 10), de modo que *“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”* (fl. 12).

Afirma, além disso, que as condições previstas nos dispositivos sob exame não obstam a constituição das guardas municipais para o desempenho das atividades previstas na Constituição.

Por fim, manifesta-se pelo deferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo requerente.

É o relatório.

04/05/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38 DISTRITO  
FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** As normas apontadas 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.

Cumpra verificar que os dispositivos apontados 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, conseqüentemente, 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, assim 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,



**ADC 38 / DF**

eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela 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,

**ADC 38 / DF**

caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à 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, Cíveis 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

**ADC 38 / DF**

Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do 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. Isso, 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).

Dados estatísticos oficiais confirmam que a população de um 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

**ADC 38 / DF**

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 Cíveis 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<sup>1</sup>, a revelar crescente e significativa participação nas atividades de segurança pública, o que pode ser verificado e confirmado

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%

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

1 Dados do IBGE, consultados em <[https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/economica/perf\\_ilmunic/2012/default.pdf](https://www2.ibge.gov.br/home/estatistica/economica/perf_ilmunic/2012/default.pdf)>, tabela 38 e em <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/li\\_v94541.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/li_v94541.pdf)>.

**ADC 38 / DF**

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 municípios dessa unidade da Federação.

Faixa	Qtd de Municípios
1) < 50 mil habitantes	4911
2) Entre 50 mil e 500 mil hab.	618
3) > 500 mil habitantes	41
<b>Total</b>	<b>5570</b>

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.

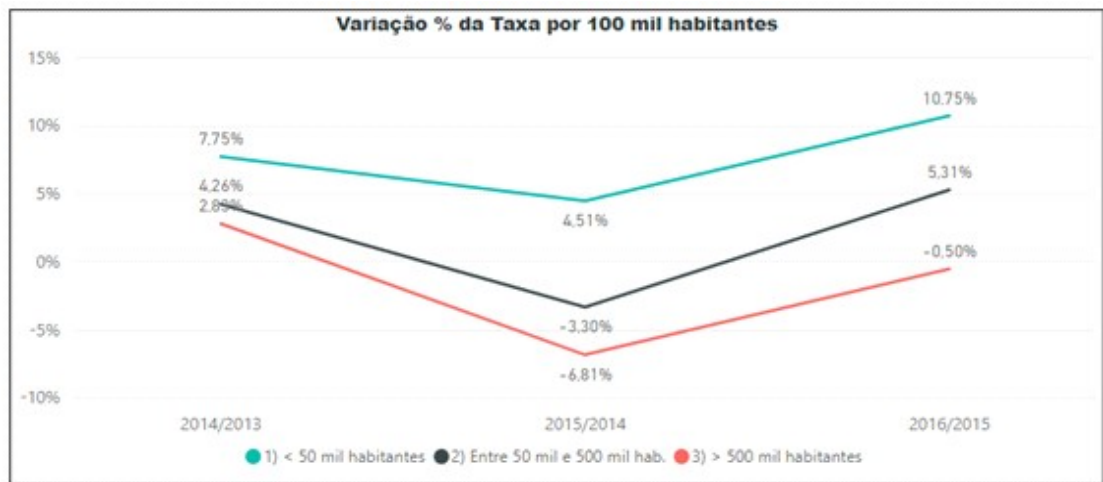
Essa participação, ainda segundo as estatísticas da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, foi ainda mais intensa nos menores municípios, aqueles com menos de 500 mil habitantes, onde, em 2016, diversos tiveram **mais de 50% dos registros policiais** originados em atuação de Guardas Civis, conforme tabela abaixo:

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

**ADC 38 / DF**

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 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.

**ADC 38 / DF**

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](http://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 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 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

**ADC 38 / DF**

componente importante da violência urbana, com o fator discriminante eleito nos dispositivos impugnados nesta ação. 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 almejados, 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).

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



**ADC 38 / DF**

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 (*übertässig*), 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 Civas, 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 IMPROCEDENTE a presente Ação Declaratória de Constitucionalidade.

É o voto.

04/05/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38 DISTRITO  
FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**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**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

1. Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, que tem por objeto a declaração de constitucionalidade do art. 6º, III e IV, da Lei 10.862/2003, do Estatuto do Desarmamento:

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;

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*

**ADC 38 / DF**

*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 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

**ADC 38 / DF**

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 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

**ADC 38 / DF**

Relator para julgar procedente 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 DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

**Decisão:** Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava improcedente a ação declaratória de constitucionalidade; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que julgava procedente o pedido, 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. 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 DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**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**

**V O T O - V O G A L**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado do relatório do e. Ministro Alexandre de Moraes, divergindo, contudo, em relação à sua apreciação da constitucionalidade dos dispositivos da Lei 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 o reconhecimento da compatibilidade dos incisos III e IV do art. 6º da Lei nº 10.826/2003 com a Constituição Federal. Sobre esses instrumentos normativos recai relevante controvérsia judicial, instaurada, sobretudo, a partir de julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo que os reputaram inconstitucionais.

A tese da inconstitucionalidade dos art. 6º, III e IV, da Lei 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 500.000 (quinhentos mil) habitantes, o legislador teria violado artigos 5º, 18 e 29 da CRFB/88. Haveria, em outras palavras, discriminação indevida entre as Guardas Municipais, acarretando violação da autonomia municipal e do princípio da isonomia.

Era o que se tinha a rememorar.

No capítulo sobre a Segurança Pública, nomeadamente no art. 144,

**ADC 38 / DF**

§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 Declaratória de Constitucionalidade 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 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



**ADC 38 / DF**

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 incorrente, pois cabe à União legislar 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

**ADC 38 / DF**

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 (ADI 5.356 e ADPF 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 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

**ADC 38 / DF**

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 vênua 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 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

**ADC 38 / DF**

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 última, em verdade, assume feições democráticas de 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

**ADC 38 / DF**

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 procedência da Ação Declaratória de Constitucionalidade.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 38**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

**Decisão:** Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que julgava improcedente a ação declaratória de constitucionalidade; e do voto do Ministro Roberto Barroso, que julgava procedente o pedido, 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. Plenário, Sessão Virtual de 24.4.2020 a 30.4.2020.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação, 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