



ORGAO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 0013592-43.2022.8.19.0000

REPRESENTANTE: PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD NACIONAL

REPRESENTADA: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DES. CELSO FERREIRA FILHO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a parte final do inciso VII do artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ, a fim de que seja declarado inconstitucional e assim, invalidado o termo “**que não façam uso de armas de fogo**”. O legislador constituinte de 1988, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, fortalecendo o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias.

A própria Constituição Federal, ressaltou o Col. STF, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Nesse sentido, deve-se privilegiar a interpretação ampliativa do texto constitucional, conferindo maior autonomia municipal, de modo a expandir a possibilidade de autorregulamentação. Significa dizer, não se pode reduzir a atuação da edilidade às matérias em que só haja interesse local, mas permiti-la, de modo supletivo, sempre que



também houver este interesse local. O Município dispõe de crescente competência para legislar sobre temas de interesse local, observados os demais giros de competência estadual e federal, pois não há que se suplantar – na espécie – a força do interesse local no ordenamento de sua própria corporação.

Na hipótese, a norma impugnada, não exorbita as preocupações unicamente nacionais e tampouco se divorcia do tratamento federal ou estadual do tema. Portanto, e nessa linha de raciocínio, tanto o Estatuto das Guardas quanto o Estatuto do Desarmamento são leis nacionais que fixam diretrizes gerais para o funcionamento das Guardas Municipais, mas tais parâmetros somente serão aplicados se a legislação disciplinadora de cada Município admitir o uso das armas de fogo, impondo-se, assim, o respeito à autonomia local.

VOTA-SE PELA CONSTITUCIONALIDADE DO TERMO “QUE NÃO FAÇAM USO DE ARMAS DE FOGO” PREVISTO NA PARTE FINAL DO INCISO VII DO ARTIGO 30 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – LOMRJ, JULGANDO-SE IMPROCEDENTE O PEDIDO CONTIDO NA PRESENTE REPRESENTAÇÃO.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da **Representação Por Inconstitucionalidade N.º 0013592-43.2022.8.19.0000** em que é Representante **PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD NACIONAL** e Representadas **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade, JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do voto do Desembargador Celso Ferreira Filho.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade suscitada pelo PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD NACIONAL, tendo por objeto a parte final do inciso VII do artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ, a fim de que seja declarado inconstitucional e assim, invalidado o termo **“que não façam uso de armas de fogo”**.

Narra a presente exordial que a Lei em epígrafe, notadamente no que diz respeito ao termo **“que não façam uso de armas de fogo”**, violaria a competência privativa da União Federal para legislar sobre regulamentação das profissões, material bélico, porte de arma e política nacional de segurança pública e, em assim sendo, o referido dispositivo violaria diretamente os artigos 4º, 5º, 6º e 9º, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e como de reprodução obrigatória, violaria a Carta Magna nos artigos 1º, inc. II e III; 3º, inc. I e IV; 5º, *caput* e inc. XIII; 6º; 9º, § 1º; 22, inc. I, XVI e XXI; bem como, o artigo 144, §§ 7º e 8º.

Prossegue em sua narrativa argumentando que cabe à União, exclusivamente, legislar sobre material bélico e porte de armas de fogo, e assim fazendo, editou o Estatuto do Desarmamento, Lei Federal nº 10.826/2003, que tratou sobre a matéria, estabelecendo além da política sobre controle de armas de fogo e munições, as pessoas, que dado o exercício das suas funções, têm direito ao porte de arma de fogo (art. 6º). Justifica, assim, a cogitada violação ao disposto no artigo 22, inciso I, da Constituição da República, ao argumento de que somente a lei federal poderia estabelecer os casos em que será admitido o porte de arma.

Afirma, ainda, que a Lei em epígrafe, quando proíbe o porte de armas de fogo, viola a competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito penal e do trabalho e regulamentação das profissões, visto que o direito dos guardas municipais portarem esse equipamento, em razão da função, desde que cumpridos os requisitos, se trata de direito conferido pela União, que detém competência para legislar a respeito.

Por fim, argumenta que dada a preponderância de interesses, ser da competência da União o estabelecimento de uma Política Nacional de Segurança Pública e, portanto, a regulamentação de matérias afetas a essa área, conforme termos do §7º do art. 144 da CRFB.

Requer, portanto, a concessão da tutela de urgência, *inaudita altera parte*, a fim de que o juízo suspenda liminarmente a eficácia do termo “que não façam uso de armas de fogo”, constante do inciso VII do artigo 30 da LOMRJ.

Ao final, requer seja julgado procedente o pedido, a fim de que, conhecida a presente representação de inconstitucionalidade, seja declarado inconstitucional o termo “que não façam uso de armas” constante na parte final do inciso VII do artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Subsidiariamente, pugna pela aplicação conforme a Constituição, para que a vedação guerreada seja somente referente ao uso do equipamento em serviço.

Decisão de fls.36 e segs. indeferindo a medida cautelar pleiteada *initio litis*.

Recurso de Agravo Interno às fls. 41 e segs. Pugnando pela reforma do *decisum*.

Informações prestadas pelo Exmo. Sr. Prefeito às fls. 56 e segs., dando conta que a nova redação conferida ao citado dispositivo, que veda expressamente o uso de armas de fogo pela Guarda Municipal, foi opção do Legislativo carioca.

Acórdão de fls. 71 e segs. negando provimento ao recurso de agravo interno e confirmando o indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Manifestação da Mesa Diretora da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, às fls. 82 e segs., oficiando pela constitucionalidade integral do dispositivo.

Manifestação do Exmo. Sr. Prefeito do Rio de Janeiro, às fls. 104 e segs., suscitando preliminar de inadequação da via eleita e, no mérito, defendendo a constitucionalidade da norma, em razão da autonomia do município para dispor sobre sua Guarda Municipal. Requer seja reconhecida a constitucionalidade integral do inciso VII do artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.



Manifestação da douta Procuradoria Geral do Estado, às fls. 133 e segs., que, em apertada síntese, alega se tratar de opção normativa constitucional, devidamente escorada na autonomia municipal, gravitando competência legislativa coerente com espectro de atuação da Municipalidade, na exata medida em que envolve a disciplina de matéria de interesse local. Conclui, afirmando que não houve invasão da competência legislativa da União, pois a matéria em tela, a toda evidência, não está sob a disciplina legislativa privativa da União.

Parecer da douta Procuradoria de Justiça, às fls. 145 e segs., opinando, em síntese, pelo não acolhimento da preliminar de inadequação da via eleita suscitada pelo Exmo. Sr. Prefeito. No mérito, sustenta que a competência para constituir a guarda municipal e sobre ela dispor é do Município, na forma do artigo 183, §1º, da CE/RJ, o qual repete o art. 144, § 8º, da CRFB, ou seja, compete ao município decidir, no exercício de sua liberdade de conformação, se será necessária ou não a arma no serviço da guarda municipal. Portanto, oficia no sentido da improcedência do pedido para ser declarada constitucional a norma em apreço.

É o relatório.



VOTO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade tendo por objeto a parte final do inciso VII do artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOMRJ, a fim de que seja declarado inconstitucional e assim, invalidado o termo **“que não façam uso de armas de fogo”**.

Em apertada síntese o Representante sustenta que tal dispositivo viola diretamente os arts. 4º, 5º, 6º e 9º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Afirma, ainda, violação reflexa aos artigos 1º, inc. II e III; o artigo 3º, inc. I e IV; 5º *caput* e inc. XIII; o artigo 6º; o artigo 9º, § 1º; o artigo 22, inc. I, XVI e XXI; bem como, o artigo 144, §§ 7º e 8º, todos da Constituição Federal.

Vejamos o referido dispositivo da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

“Art. 30 - Compete ao Município:

....

*VII - instituir, conforme a lei dispuser, guardas municipais especializadas, **que não façam uso de armas de fogo**, destinadas a:*

- a) proteger seus bens, serviços e instalações;*
- b) organizar, dirigir e fiscalizar o tráfego de veículos em seu território;*
- c) assegurar o direito da comunidade de desfrutar ou utilizar os bens públicos, obedecidas as prescrições legais;*
- d) proteger o meio ambiente e o patrimônio histórico, cultural e ecológico do Município;*
- e) oferecer apoio ao turista nacional e estrangeiro;*

....

Parágrafo único. Para os efeitos do inciso VII deste artigo, assegurar-se-á aos guardas municipais o uso de armas de potencial ofensivo não letal destinadas apenas a evitar ações de agressões aos agentes de segurança pública e debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas em flagrante delito.”

Segundo o representante, não pode o Município do Rio de Janeiro legislar para restringir o uso de arma de fogo pela Guarda municipal, porque ofenderia a competência federal para legislar sobre a regulamentação de profissões, material bélico, porte de armas e política nacional de segurança pública, havendo normas nacionais que autorizariam a utilização de armamento por parte dos guardas municipais.

Cumprido desde já afastar a preliminar suscitada pelo Exmo. Sr. Prefeito de inadequação da via eleita.

Com efeito, a alegação de que a peça exordial, em verdade, sustenta violação a dispositivos inseridos na Constituição Federal e à legislação federal infraconstitucional, não havendo aderência aos dispositivos estaduais não merece acolhida.

Como bem ressaltou a douta Procuradoria de Justiça, *in verbis*:

“O argumento não merece prosperar, uma vez que a principal alegação do Representante é uma possível usurpação, por parte do Município, da competência da União. O regime de competências está estabelecido na Constituição da República e configura-se como uma norma de repetição obrigatória, isto é, apesar de estar contida no texto constitucional estadual, está implícita em todas as Cartas Estaduais. Neste caso, ainda, o art. 9º c/c 72 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro mencionam diretamente às disposições constitucionais federais:

Art. 9º - O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil. (grifou-se)

Art. 72 - O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República. (grifou-se)

Assim sendo, questionar uma violação à competência da União por uma Lei Orgânica, a partir dos ditames de uma Constituição Estadual não foge ao diplomado no art. 162 da CERJ.

A meu sentir, o trecho do dispositivo do qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade encontra fundamentação direta no art. 72 da Constituição de nosso Estado e sob esse prisma deve ser analisado:

“Art.72, da CERJ:

O Estado exerce todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição da República.”

Noutras palavras, as normas que a Constituição Federal determina, explícita ou implicitamente, que sejam observadas pelo Estado, são transplantadas para as Constituições Estaduais (normas de reprodução), ainda que não sejam transcritas em seu texto, vez que são partes integrantes dessas por determinação de um comando maior, que é emanado da Carta Republicana.

Assim sendo, ao prever que determinadas matérias sejam de competência da União ou dos Municípios, o constituinte originário promove a exclusão dessas do âmbito de competência dos Estados-membros.

Portanto, necessário adentrar-se no exame da competência municipal acerca do tema, tendo em vista a análise do alcance do que vem a ser “interesse local”, conforme preceitua o artigo 30, inciso I, do Carta Magna.

Adentrando no mérito, tem-se que a Constituição Federal, em seu artigo 144, § 8º dispõe que *“os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”*

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro prevê, no §1º do artigo 183, que *“os municípios poderão constituir guardas municipais*

destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Portanto, tanto o artigo 144, §8º da CF/88 como o artigo 183, §1º da CERJ autorizam a instituição, pelos Municípios, da Guarda Municipal.

Argumenta o representante que a União, no uso de sua competência exclusiva, disciplinou a matéria afeta à presente apreciação editando, no âmbito federal, a Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, o chamado Estatuto Geral das Guardas Municipais, que autoriza expressamente que as guardas municipais possam ser armadas (art.2º), conferindo-se, assim, aos guardas o porte de arma de fogo (art.16) e no mesmo sentido, a Lei Federal nº 10.826/2003, o Estatuto do Desarmamento, conferindo porte de arma de fogo aos guardas municipais.

Nesse contexto, e posteriormente, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro expressamente vedou o uso de armas de fogo pela Guarda Municipal, conforme se infere do citado artigo 30, inciso VII da Lei Orgânica Municipal.

Haveria, portanto, usurpação de competência por parte da Municipalidade ? A meu sentir esse não é o melhor entendimento acerca do tema.

O legislador constituinte de 1988, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, fortalecendo o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias.

A própria Constituição Federal, ressaltou o Col. STF, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Nesse sentido, deve-se privilegiar a interpretação ampliativa do texto constitucional, conferindo maior autonomia municipal, de modo a expandir a possibilidade de autorregulamentação. Significa dizer, não se pode reduzir a atuação da edilidade às matérias em que só haja interesse local, mas permiti-la, de modo supletivo, sempre que também houver este interesse local. O Município dispõe de crescente competência para legislar sobre temas de interesse local, observados os demais giros de competência estadual e federal, pois não há que se suplantar – na espécie – a força do interesse local no ordenamento de sua própria corporação.

Na hipótese, a norma impugnada, não exorbita as preocupações unicamente nacionais e tampouco se divorcia do tratamento federal ou estadual do tema. Portanto, e nessa linha de raciocínio, tanto o Estatuto das Guardas quanto o Estatuto do Desarmamento são leis nacionais que fixam diretrizes gerais para o funcionamento das Guardas Municipais, mas tais parâmetros somente serão aplicados se a legislação disciplinadora de cada Município admitir o uso das armas de fogo, impondo-se, assim, o respeito à autonomia local.

Como destacou o Ministro Luís Roberto Barroso em seu entendimento sobre a repartição de competências:

“O princípio norteador da repartição de competências entre os entes componentes do federalismo brasileiro é o princípio da predominância do interesse, que é aplicado não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pela Constituição Federal, mas também em interpretações que envolvem várias e diversas matérias. Quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete do Direito priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo.”

No mesmo sentido, o Exmo. Presidente da Câmara Municipal, *in verbis*:

“(…)

15. Ou seja, o legislador orgânico atuou – e atua – de forma proporcional às demandas de população e à luz de sua realidade. Ainda recentemente, foi rejeitado projeto de alteração da lei orgânica que buscava derrubar dispositivo que veda instalação de fábrica e comercialização de armas. **O recado tem sido claro, Excelências, o município do Rio de Janeiro não deseja ter indústria de arma, não deseja ter comércio de arma, não deseja, por fim, armar sua guarda municipal. Onde está a inconstitucionalidade se, na verdade, é o pleno exercício do prerrogativa atribuída no art. 30, I, da Constituição Federal?**

16. Ora, voltando à melhor jurisprudência, tem-se que o Supremo Tribunal Federal já deliberou reiteradas vezes que o município dispõe de competência para legislar sobre proteção à saúde, ao meio ambiente, à proteção ao consumidor, controlando ou inibindo a implantação de indústrias ou comercialização de unidades que não convêm à sua população. Dentre tantas manifestações, destaque-se, trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental contra lei municipal paulistana que limitou o manuseio, a utilização, a queima e a soltura de fogos de estampido e de artifício:

A proteção à saúde e ao meio ambiente são temas que concernem à atuação de todos os entes da federação, portanto. Segundo a jurisprudência desta COLEND A CORTE, em linha de princípio, admite-se que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. (ADPF n. 567, Rel. Min. Alexandre de Moraes)”
(grifos nossos)

O Pretório Excelso, também já se manifestou de igual forma através do voto do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, quando do julgamento da ADI 2.077,

conforme acertadamente consignou a Exma. Mesa Diretora da Câmara Municipal, as fls. 84/85 dos autos, *in verbis*:

“O conceito de “interesse local” previsto no art. 30, I, da Constituição Federal foi já várias vezes examinado pelo Supremo Tribunal Federal. Dentre tantas decisões, vale destacar excerto do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 2.077 sobre a progressiva compreensão do Supremo Tribunal Federal em reconhecer o entendimento sobre a distribuição de competências no nosso regime federativo:

““Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. El estado unitário: El federal y El estado regional. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas

do federalismo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.)”.

Conclui, a representada, brilhantemente, ao afirmar que:

“Assim, o que se tem até aqui é uma firme jurisprudência do STF no sentido de que o Município dispõe de crescente competência para legislar sobre temas de interesse local, observados os demais giros de competência estadual e federal. Em conclusão, pois, a despeito do inequívoco feixe de competências da União Federal, listados na inicial, não há que se suplantar – na espécie – a força do interesse local no ordenamento de sua própria corporação.

Portanto, a meu sentir, a norma em epígrafe expressa nada mais do que o regular exercício da autonomia municipal, caracterizada pelo seu poder de auto-organização, autoadministração e autogoverno (art.29, CF/88).

Por fim, quanto ao pedido de interpretação conforme à Constituição “para que a vedação guerreada seja somente referente ao uso do equipamento em serviço” esse foge aos limites do controle de constitucionalidade de competência desse E. Tribunal, voltado à análise de eventual confronto de lei municipal com a Constituição Estadual.

Por tais fundamentos, **VOTA-SE PELA CONSTITUCIONALIDADE DO TERMO “*que não façam uso de armas de fogo*” previsto na parte final do inciso VII do artigo 30 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro – LOMRJ, julgando-se improcedente o pedido contido na presente representação.**

Rio de Janeiro, 03 de abril de 2023.

CELSO FERREIRA FILHO
RELATOR