

VOTO-VOGAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. PROIBIÇÃO DE FABRICAÇÃO, VENDA E COMERCIALIZAÇÃO DE COISA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL E COMERCIAL: USURPAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA.

1. Ao proibir a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo no Estado de São Paulo, a Lei estadual nº 15.301, de 12 de janeiro de 2014, invadiu competência da União para legislar sobre direito civil e comercial (CRFB, art. 22, I).

2. Nada obstante a natureza material predominante da Lei nº 10.826, de 2003 - o *Estatuto do Desarmamento* -, a norma contida no art. 26 do referido diploma, editada pelo ente central, dispõe sobre direito comercial. Não admite, portanto, atuação suplementar em nível estadual.

3. Ação direta que se julga procedente, para assentar a inconstitucionalidade formal da Lei estadual nº 15.301, de 12 de janeiro de 2014, de São Paulo.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

I - Contextualização da controvérsia:

1. Acolhendo o bem lançado relatório elaborado por Sua Excelência, o eminente **Relator, Ministro Gilmar Mendes**, rememoro apenas que estamos a apreciar, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.126/SP, ajuizada pelo Governador do Estado, a **constitucionalidade da Lei estadual nº 15.301, de 12 de janeiro de 2014, de São Paulo**, que **proíbe a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo** naquela unidade da federação.

2. Eis o teor do ato impugnado:

Artigo 1º. Fica proibido fabricar, vender e comercializar armas de fogo de brinquedo no território do Estado de São Paulo.

Artigo 2º. As infrações às normas desta lei ficam sujeitas às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

I – advertência por escrito;

II – multa;

III – suspensão das atividades do estabelecimento por 30 ([...]) dias;

IV – cassação da licença e encerramento das atividades do estabelecimento.

§ 1º. A multa prevista no inciso II será fixada em 1.000 ([...]) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESPs).

§ 2º. A suspensão das atividades do estabelecimento por 30 ([...]) dias será aplicada quando o fornecedor reincidir nas infrações do artigo 1º desta lei.

§ 3º. Na hipótese de descumprimento da sanção de suspensão das atividades do estabelecimento por 30 ([...]) dias, prevista no inciso III, será instaurado processo para cassação da eficácia da inscrição do fornecedor infrator no cadastro de contribuintes do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Artigo 3º. A fiscalização para o fiel cumprimento desta lei será exercida pelo Poder Executivo, que, através de ato próprio, designará o órgão responsável.

Artigo 4º. O Poder Executivo realizará ampla campanha educativa nos meios de comunicação para esclarecimento sobre os deveres, proibições e sanções impostas por esta lei.

Artigo 5º. As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta das dotações próprias consignadas no orçamento, suplementadas se necessário.

Artigo 6º. Esta lei entra em vigor após decorridos 60 ([...]) dias de sua publicação oficial.

3. Argumenta o autor que a edição da norma sob investiva: *i*) usurpou a competência privativa da União para legislar sobre material bélico e direito penal (CRFB, art. 22, I e XXI); e *ii*) incorre em vício de iniciativa, por dispor sobre matéria cuja propositura legislativa seria privativa do Chefe do Executivo (CRFB, arts. 2º, 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, “a”).

4. Nada obstante, por compreender que a lei questionada possui maior pertinência com temática consumerista, bem como com a proteção da criança e do adolescente, o eminente relator manifestou-se pela improcedência do alegado vício genético-formal, ante a incidência do art. 24, V, VIII e XV, da Constituição, reconhecendo, portanto, margem de atuação ao legislador estadual, no âmbito da competência suplementar (CRFB, art. 24, §2º).

5. No mesmo sentido, o ilustre relator desacolheu o apontado vício de gênese normativa, sublinhando que *“a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, consoante pacificou esta Corte no Tema 917 da repercussão geral”*.

6. Concluiu, assim, pela improcedência do pedido inicial.

Brevemente contextualizada a controvérsia, **passo a me manifestar**.

II - Exame do mérito

7. Antecipo, desde logo, que, com a respeitosa vênia ao eminente relator, **divirjo de Sua Excelência para julgar procedente o pedido**, pelos motivos que passo a expor.

8. Antes, contudo, registro apenas que compartilho da mesma compreensão manifestada pelo ilustre relator quanto à plena cognoscibilidade da presente demanda.

9. De fato, está-se diante de ação patrocinada por autoridade que dispõe de legitimidade ativa, na forma do art. 103, V, da Lei Maior. A pertinência temática é igualmente manifesta. Ademais, não tendo sido suscitadas outras questões preliminares, há de ser conhecida a presente ação.

II.1. Da alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União

10. Como mencionado anteriormente, ao analisar a alegação de inconstitucionalidade formal, por usurpação de competência legislativa privativa da União, o eminente relator entendeu que a temática regrada pela norma impugnada mais se aproxima do ramo do direito do consumidor, e igualmente afeta à proteção da criança e do adolescente, atraindo assim a incidência do art. 24, incisos V, VIII e XV, da Constituição, legitimando-se, por conseguinte, a atuação suplementar do Estado de São Paulo, conforme preconiza o § 2º daquele mesmo dispositivo constitucional.

11. Por sua vez, o autor da presente ação argumenta que a lei escrutinada versa sobre material bélico, o que atrairia a incidência do art. 22, XXI, da Lei Fundamental.

12. Quanto ao ponto, concordo com o eminente relator quando rechaça a argumentação autoral, bem frisando que *“não se aplicam ao presente caso os julgados desta Corte que atribuem à União a competência para legislar sobre material bélico, como a posse e o porte de armas de fogo em território nacional”*, uma vez que, *“a norma ora impugnada cuida da proibição de fabricação, venda e comercialização de arma de fogo **de brinquedo**”* (grifo no original). Ou seja, não se trata, de fato, de proibição ao comércio, fabricação ou venda de arma de fogo propriamente dita, o que, por sua vez, afasta a aplicação do apontado **inciso XXI do art. 22 da CRFB**.

13. Trata-se, contudo, de proibição à comercialização de brinquedo. Portanto, de norma que, a meu sentir, dispõe sobre **direito comercial**. Temática esta que, à luz do **art. 22, I**, da Carta Republicana de 1988, é igualmente de competência privativa da União.

14. Em reforço argumentativo, ainda que se analise a matéria sob o enfoque consumerista, **não visualizo peculiaridade local ou regional suficientemente apta a embasar tratamento diferenciado aos consumidores, crianças e adolescentes paulistas**, especialmente diante da disposição protetiva já prevista, em âmbito nacional, pelo Estatuto do Desarmamento, o qual, na minha compreensão, bem equaciona os interesses em jogo, ao dispor o seguinte:

Art. 26. São vedadas a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, **que com estas se possam confundir**.

Parágrafo único. **Excetua-se da proibição** as réplicas e os simulacros destinados à instrução, ao adestramento, ou à coleção de usuário autorizado, nas condições fixadas pelo Comando do Exército.

15. Veja-se que a norma nacional igualmente proíbe, como regra, a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo *de brinquedo*. Ocorre, contudo, que a referida norma **restringe o comando proibitivo apenas àqueles objetos que poderiam ser confundidos com a arma de fogo propriamente dita**. A lei estadual, por sua vez, ao não prever qualquer exceção, foi além, restringindo a comercialização de determinada coisa que, sob o enfoque da lei federal, poderia ser legitimamente comercializada.

16. Nesse contexto, com as devidas e necessárias ressalvas às peculiaridades e complexidades que particularizam um caso e outro, a situação aproxima-se, em certa medida, do quanto decidido por essa Excelsa Corte por ocasião da apreciação da medida cautelar na ADI nº 2.396/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/09/2001, p. 14/12/2001, em precedente assim ementado:

EMENTA: 1. ADIN. Legitimidade ativa de Governador de Estado e pertinência temática. Presente a necessidade de defesa de interesses do Estado, ante a perspectiva de que a lei impugnada venha a importar em fechamento de um mercado consumidor de produtos fabricados em seu território, com prejuízo à geração de empregos, ao desenvolvimento da economia local e à arrecadação tributária estadual, reconhece-se a legitimidade ativa do Governador do Estado para propositura de ADIn. Posição mais abrangente manifestada pelo Min. Sepúlveda Pertence.

2. Caráter interventivo da ação não reconhecido.

3. Justificação de urgência na consideração de prejuízo iminente à atividade produtiva que ocupa todo um município goiano e representa ponderável fonte de arrecadação tributária estadual.

4. ADIN. Cognição aberta. O Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a inconstitucionalidade por fundamentos diversos dos expendidos na inicial.

5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados-membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as

matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes.

6. Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila .

7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar.

8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade.

(ADI nº 2396-MC/MS, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 26/09/2001, p. 14/12 /2001 - grifei)

17. Portanto, por entender configurada usurpação de competência legislativa privativa da União para dispor sobre direito civil e comercial (CRFB, art. 22, I), entendo pelo procedência do pedido vestibular.

III - Dispositivo

18. Ante o exposto, renovando as vênias ao eminente relator, **divirjo de Sua Excelência para, conhecendo da presente ação direta de inconstitucionalidade, julgar procedente o pedido, para assentar a inconstitucionalidade formal da Lei estadual nº 15.301, de 12 de janeiro de 2014, de São Paulo.**

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Plenário Virtual - minuta de voto - 16/12/2022