

17/12/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.126 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : ABRINQ - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE BRINQUEDOS  
**ADV.(A/S)** : PATRÍCIA HELENA MARTA MARTINS  
**ADV.(A/S)** : LUIZ VIRGILIO PIMENTA PENTEADO MANENTE  
**ADV.(A/S)** : ISABELA BRAGA POMPÍLIO

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo. 3. Proibição de fabricar, vender e comercializar armas de fogo de brinquedo no Estado. 4 Competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para legislar sobre proteção à infância e à juventude. 5. Competência concorrente para legislar sobre matéria de produção e consumo. 6. 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. 7. Pedido julgado improcedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer da presente ação direta e, no mérito, julgar improcedente, reconhecendo a constitucionalidade da Lei n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques. Falou, pelo requerente, o Dr. Rafael Souza de Barros, Procurador do Estado de São Paulo.

**ADI 5126 / SP**

Brasília, Sessão Virtual de 9 a 16 de dezembro de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

17/12/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.126 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**AM. CURIAE.** : ABRINQ - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE BRINQUEDOS  
**ADV.(A/S)** : PATRÍCIA HELENA MARTA MARTINS  
**ADV.(A/S)** : LUIZ VIRGILIO PIMENTA PENTEADO MANENTE  
**ADV.(A/S)** : ISABELA BRAGA POMPÍLIO

**RELATÓRIO**

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, tendo por objeto a Lei estadual n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, que "dispõe sobre a proibição de fabricar, vender e comercializar armas de fogo de brinquedo no Estado de São Paulo e dá outras providências".

Eis o teor do ato normativo 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

**ADI 5126 / SP**

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.

O requerente alega violação aos artigos 21, inciso VI, e 22, incisos I e XXI, da Constituição Federal, que reservam à União as competências de autorizar e fiscalizar a produção e a comercialização de material bélico, bem como de legislar sobre referida matéria e sobre direito penal.

Argui ainda violação aos artigos 2º; 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da CF, tendo em vista que imporia ao Poder Executivo estadual uma série de obrigações administrativas, tais como, a fiscalização de estabelecimentos e a realização de ampla campanha educativa, criando, portanto, um programa governamental.

Reconhece que a legislação federal veda a fabricação, venda,

**ADI 5126 / SP**

comercialização e importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo que possam com estas se confundir. Argumenta, todavia, que a norma estadual impugnada amplia essas restrições e veda, no Estado de São Paulo, a fabricação, a venda e a comercialização de todo e qualquer brinquedo de arma de fogo.

Requer liminarmente a suspensão liminar da eficácia da referida Lei e, ao final, a declaração de sua inconstitucionalidade (eDOC 2).

Adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 e solicitei informações (eDOC 4).

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em suas informações, afirmou que a lei impugnada não teria invadido a competência dos demais entes federados, tendo em vista ser âmbito de competência concorrente, conforme as disposições do art. artigo 24, incisos V e XV da Constituição Federal.

Afirmou que a Lei dirige-se à defesa dos direitos do consumidor, notadamente, à proteção da infância e da juventude, uma vez que a existência de brinquedos que imitam armas de fogo pode estimular a violência entre crianças e adolescentes. Argumenta que a norma questionada não dispõe sobre fabricação e comercialização de material bélico, tampouco sobre direito penal, mas sim sobre matéria de produção e consumo e de proteção à infância e à juventude (eDOC 8).

O Advogado Geral da União manifestou-se pela procedência da ação, aduzindo que cabe ao legislador federal disciplinar a fabricação, venda, comercialização e importação de armas de fogo, inclusive dos brinquedos, réplicas e simulacros desses materiais, em parecer assim ementado:

“Constitucional. Lei n. 15.301/14 do Estado de São Paulo, que proíbe a fabricação, venda e comercialização de arma de fogo de brinquedo no território desse ente federado. Competência privativa da União para legislar sobre material bélico. Ofensa aos artigos 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da Constituição da República. Estabelecimento, mediante lei de origem parlamentar, de deveres a serem cumpridos por órgãos

**ADI 5126 / SP**

do Poder Executivo. Iniciativa privativa do Governador para a edição de leis que disponham sobre a organização administrativa do Estado. Ofensa aos artigos 2º, 61, § 1º, inciso II, alínea "e"; e 84, inciso VI, alínea "a", da Carta. Manifestação pela procedência do pedido." (eDOC 11).

A Procuradoria Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA. INICIATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.301/2014, DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DE FABRICAÇÃO, VENDA E COMERCIALIZAÇÃO DE ARMAS DE FOGO DE BRINQUEDO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL.

1. Não usurpa competência privativa da União para legislar sobre material bélico (art. 22, XXI, da Constituição da República) lei estadual que vede fabricação, venda e comercialização de arma de fogo de brinquedo no território do ente federado.

2. Submete-se à competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal matéria relacionada a venda, fabricação e comercialização de arma de fogo de brinquedo, pois se enquadra na proteção à infância e à juventude (art. 24, XV, da Constituição).

3. Não pode lei derivada de iniciativa do Poder Legislativo criar atribuições de fiscalização do cumprimento da lei e de promoção de campanha educativa pelo Executivo, pois viola iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a matéria (arts. 61, II, e, e 84, VI, a, da Constituição da República).

4. Parecer pela procedência parcial do pedido, para

**ADI 5126 / SP**

declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3o e 4o da Lei 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo.”  
(eDOC 12)

Admiti o ingresso no feito da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ) na qualidade de *amicus curiae*. (eDOC 37).  
É o relatório.

17/12/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.126 SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de São Paulo, contra a Lei estadual n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, que proíbe a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo no Estado de São Paulo.

Estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

A discussão posta na presente ação envolve conflito de competência para legislar sobre a fabricação, venda e comercialização de armas de fogo de brinquedo, bem como questionamentos sobre eventual vício de iniciativa na proposição de matéria que crie obrigação ao Poder Executivo para fiscalizar e promover campanha educativa.

**Da competência concorrente da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal para legislar sobre o tema**

Após detida análise do caso, verifico que parte da controvérsia consiste em saber se o conteúdo da lei impugnada invade a competência privativa da União para dispor sobre autorização e fiscalização da produção e comercialização de material bélico, bem como de direito penal, ou se a matéria é afeta ao direito do consumidor e da criança e do adolescente, ambos de competência concorrente.

Não raras vezes surgem dúvidas sobre os limites da competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e a aparente vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Ao constatar-se aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação



**ADI 5126 / SP**

fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses. (DEGENHART, Christoph. Staatsrecht, I, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60)

De início, verifico que a União já legislou sobre o assunto aqui discutido, quando da edição da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

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.

Resta, portanto, saber se essa matéria é de competência privativa da União e, caso contrário, se a norma estadual transgredir a determinação federal.

Recordo que esta Corte tem jurisprudência firme no sentido de que a tutela dos mais variados temas relacionados a materiais bélicos são de competência privativa da União. A esse respeito, confirmam-se os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.941 E LEI N. 3.942, DE 9.5.2022, DO ESTADO DO ACRE. RECONHECIMENTO DO “RISCO DA ATIVIDADE E A EFETIVA NECESSIDADE DO PORTE DE ARMAS DE FOGO AO ATIRADOR DESPORTIVO, INTEGRANTE DE ENTIDADES DE DESPORTO LEGALMENTE CONSTITUÍDAS, NOS TERMOS DO INC. IX DO ART. 6º DA LEI NACIONAL N. 10.826/2003” E DO “RISCO DA ATIVIDADE E A EFETIVA NECESSIDADE DO PORTE DE ARMAS AOS VIGILANTES DE EMPRESA DE SEGURANÇA

**ADI 5126 / SP**

PRIVADA DO ESTADO”. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAIS BÉLICOS, QUE ALCANÇA MATÉRIA AFETA AO PORTE DE ARMAS. SEGURANÇA PÚBLICA. INTERESSE GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. Afastada a preliminar de ofensa reflexa à Constituição da República. Precedentes. 3. Ao reconhecer risco da atividade e a necessidade do porte de armas de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas e aos vigilantes de empresa de segurança privada do Estado, as normas impugnadas questionadas invalidaram-se por ter atuado o legislador estadual em matéria de competência da União, que legislou sobre a matéria, conferindo à Polícia Federal o exame conclusão sobre a concessão de autorização do porte de arma de fogo, nos termos do inc. I do § 1º do art. 10 da Lei n. 10.826/2003. 4. Reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares desse direito é de competência da União, nos termos do inc. XXI do art. 22 da Constituição da República, para garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade: conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito; procedência do pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.941, de 9.5.2022, e da Lei n. 3.942, de 9.5.2022, do Estado do Acre.” (ADI 7188, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 28.10.2022)

“Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Porte de armas para Procuradores do

**ADI 5126 / SP**

Estado. Competência privativa da União para legislar sobre material bélico. 1. Ação direta contra o art. 40, V, da Lei Complementar nº 20/1999, do Estado do Tocantins, que prevê o porte de arma como prerrogativa dos membros da Procuradoria-Geral do Estado. 2. Nos termos do art. 22, XXI, da Constituição Federal, compete à União a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais. Precedentes. 3. Inconstitucionalidade do art. 40, V, da Lei Complementar nº 20/1999, do Estado do Tocantins, por usurpação de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXI, da CF). 4. Pedido julgado procedente. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional, por violação à competência legislativa privativa da União, lei estadual que concede porte de armas a Procuradores do Estado”. (ADI 6974, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 15.08.2022)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Expressão “o porte de arma no território do Estado do Piauí” constante do inciso II do art. 47 da Lei Complementar 56/2005 do Estado do Piauí. 3. Norma que estabelece o porte de arma de fogo como prerrogativa funcional dos Procuradores de Estado do Piauí. 4. Inconstitucionalidade formal. Violação dos arts. 21, VI e 22, I e XXI da Constituição. 5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a norma estadual que estabeleça casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal e deva ser assegurado como prerrogativa funcional a agentes públicos ou privados. Precedentes. 6. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “o porte de arma no território do Estado do Piauí” constante do inciso II do art. 47 da Lei Complementar 56/2005 do Estado do Piauí.” (ADI 6973, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 09.11.2022)

Nada obstante, a norma ora impugnada cuida da proibição de

**ADI 5126 / SP**

fabricação, venda e comercialização de arma de fogo **de brinquedo**.

O Exército Brasileiro, em seu Manual de Campanha, define material bélico da seguinte forma:

“1. Denominação genérica dada ao armamento, à munição, à carga explosiva, ao equipamento bélico, seus componentes, sobressalentes e acessórios, além dos equipamentos de apoio ou a qualquer item indispensável à sua operação, montagem, instalação, manutenção, transporte e armazenamento. O mesmo que ITEM BÉLICO. 2. Expressão que abrange as armas; suas plataformas terrestres, navais e aéreas ou vetores de todos os tipos; munições; seus acessórios, sistemas de controle, de direção de tiro e de busca de alvos; os aparelhos que permitem as comunicações entre os homens que os operam e os que os comandam, os que evitam as interferências; os meios que possibilitam sua movimentação em terra, no mar e no ar, e a transposição dos cursos de água e outros obstáculos; os equipamentos e ferramentas que servem à sua manutenção e, ainda, os que facilitam, por simulação, o treinamento econômico das guarnições, incluindo as instruções e publicações técnicas que regulam a operação e os reparos de que venham a necessitar.” (EXÉRCITO BRASILEIRO. Manual de Campanha: Glossário de termos e expressões para uso no Exército. 4ª Edição. EGGCF - Gráfica do Exército, 2009)

Como se percebe, a arma de fogo de brinquedo não se enquadra na definição de material bélico. Por esse motivo, 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.

Pelo contrário, a matéria de que trata a Lei estadual aqui impugnada, ao meu ver, é afeta ao direito do consumidor e à proteção da criança e do adolescente.

Nesse contexto, recorro que a Constituição Federal, em seu art. 24, XV, estabelece que é competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre proteção à infância e à juventude.

**ADI 5126 / SP**

Nesse mesmo sentido, o art. 277 da Carta prevê que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Sendo matéria de competência concorrente, a União expede normas gerais e os demais entes federativos adequam o tema às suas respectivas realidades, respeitando, assim, o princípio federativo (CRFB/88, art. 1º, *caput*) e autonomia dos Estados e do Distrito Federal.

Lembro, aqui, a lição de Raul Machado Horta sobre a importância do federalismo de cooperação para a produção de normas de diversos direitos, incluindo a proteção à infância e a juventude:

“A legislação complementar e supletiva adquiriu novas dimensões, formais e materiais, no plano da competência concorrente, abrigando a União, os Estado e o Distrito Federal, tendo por objeto a produção de normas do direito tributário, do direito financeiro, do direito penitenciário, do direito econômico, do direito urbanístico, de produção e consumo, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico, cultural, cultural paisagístico, procedimentos em matéria processual, processo do juizado de pequenas causas, educação, cultura, ensino e esporte, previdência social, proteção e defesa da saúde, responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, proteção à infância e à juventude, organização, garantias direitos e deveres das polícias civis, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. (...). No federalismo contemporâneo, a legislação concorrente tornou-se o domínio predileto para o desenvolvimento e ampliação dos poderes legislativos do Estado-membro e do Município, em território comum ao da União, desfazendo a tendência centralizadora do federalismo centrípeto, para explorar, em profundidade, as perspectivas do federalismo cooperativo e de

**ADI 5126 / SP**

equilíbrio.” (HORTA, Raul Machado. *Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade*, Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, n. 9, Belo Horizonte, 2003. p. 13-29).

Sendo matéria destinada à proteção da criança e do adolescente, a regulação da fabricação, venda e comercialização de arma de fogo de brinquedo pode ser feita tanto em nível nacional, quanto em nível estadual.

Também se interpretada como matéria afeta ao Direito do Consumidor, o Estado de São Paulo tem competência suplementar para legislar sobre o assunto, como se extrai do art. 24, V, da Constituição Federal. Nesse sentido, confirmam-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DA BAHIA 12.959/2014 QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA VENDA E DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS EM EVENTOS ESPORTIVOS, ESTÁDIOS E ARENAS DESPORTIVAS. CONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO, DESPORTO E SEGURANÇA PÚBLICA. 1. A autorização e regulamentação da venda e do consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, estádios e arenas desportivas em um Estado-membro não invade a competência da União prevista no art. 24, V e IX e §§1º a 3º, da Constituição da República. 2. Ante a ausência de nitidez do comando constante do Estatuto do Torcedor, norma federal, há espaço de conformação para os demais entes da federação para, em nome da garantia da integridade física, regulamentar da maneira mais eficiente possível as medidas para evitar atos de violência. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. 3. Não atenta contra a proporcionalidade, ao contrário vai a seu encontro, disposição, como a que consta da lei impugnada, que limite o consumo da bebida alcoólica entre o início da partida e o intervalo do segundo tempo. 4. Ação direta de

**ADI 5126 / SP**

inconstitucionalidade a que se nega procedência.” (ADI 5112, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 09.09.2021)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que dispõe sobre a exposição de produtos orgânicos em estabelecimentos comerciais. 2. Repartição de competências. 3. Competência privativa da União para legislar sobre direito comercial versus competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor. 4. Norma estadual que determina exposição de produtos orgânicos de modo a privilegiar o direito de informação do consumidor. Possibilidade. 5. Inexistência de violação à livre iniciativa. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 5166, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 19.11.2020)

“A competência do Estado para instituir regras de efetiva proteção aos consumidores nasce-lhe do art. 24, V e VIII, c/c o § 2º (...). Cumpre ao Estado legislar concorrentemente, de forma específica, adaptando as normas gerais de ‘produção e consumo’ e de ‘responsabilidade por dano ao (...) consumidor’ expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais. E foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa, em tema de comercialização de combustíveis.” (ADI 1.980, rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe 7.8.2009).

Como se percebe, as matérias associadas a relações de consumo são de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, o que possibilita a edição de lei estadual sobre o tema, inclusive com previsão de sanções administrativas.

Sendo assim, o Estado de São Paulo é competente para legislar sobre matéria em análise. Também outras unidades da federação têm leis que tutelam a fabricação, venda, comercialização e distribuição de armas de brinquedo que simulam armas de fogo reais. Entre elas, destacam-se a Lei 5.180, de 20 de setembro de 2013, do Distrito Federal; a Lei 10.225, de

**ADI 5126 / SP**

18 de dezembro de 2013, do Estado da Paraíba; a Lei 1.601, de 26 de julho de 1995, do Estado do Mato Grosso do Sul; e a Lei 841, de 28 de outubro de 1999, do Estado de Rondônia.

Não vislumbro, portanto, qualquer inconstitucionalidade nos arts. 1º e 2º da Lei estadual n. 15.301/2014, dado que não afrontam a competência privativa da União para legislar sobre material bélico (CF, art. 21, VI, e 22, XXI), tampouco sobre direito penal (CF, art. 22, I), mas por se inserirem em tema de competência concorrente (CF, art. 24, V, VIII e XV).

**Da alegação de inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo**

Argumenta o proponente que a Lei impugnada também padece de inconstitucionalidade formal pelo fato de que o funcionamento da administração estadual é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 61, § 1º, II, *e*, e 84, VI, *a*, da Constituição da República.

A respeito da iniciativa para deflagração do processo legislativo, destaco que, a teor do *caput* do art. 61 da Constituição, a regra geral, no direito brasileiro, é que as proposições legislativas podem ser apresentadas por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos (no caso de iniciativa popular).

Trata-se daquilo que a doutrina convencionou chamar de iniciativa comum, que se fundamenta na diretriz – plenamente identificável no direito comparado, como atesta Paolo Barile – de que o poder de iniciar o processo de formação das leis deve ser, em regra, facultado aos membros que possuem a atribuição de aprovar as referidas leis (BARILE, Paolo; CHELI, Enzo; GRASSI, Stefano. *Istitutioni di Diritto Pubblico*. 15ª Edição. Pádua: Cedam, 2016, p. 230).

Em relação a algumas matérias, contudo, a Constituição Federal de 1988 confia a determinados agentes políticos a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo. Fala-se, então, em iniciativa legislativa reservada ou



**ADI 5126 / SP**

privativa. E atento às lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ressalto que a reserva de iniciativa serve como mecanismo de aproveitamento da *expertise* que o gestor público acumula em seu campo de atuação, confiando-lhe a oportunidade de elaborar proposição legislativa a ser submetida ao Congresso Nacional. Ela é funcionalmente relacionada com as escolhas políticas que incumbem ao Chefe do Poder Executivo, na condição de autoridade encarregada da direção superior da Administração Pública federal: *“O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matéria confiada à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante.”* (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. Saraiva, 2009, p. 209).

Complementa José Afonso da Silva que o Chefe do Executivo está em posição mais adequada para identificar “quais são esses interesses” (SILVA, José Afonso da. O processo constitucional de formação das leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 179). E no mesmo sentido é a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins, que justifica a iniciativa reservada do Presidente da República ao argumento de que *“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo”* (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. Vol. IV, Tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).

O traço de especialidade que delinea a prerrogativa em comento, faz com que, fatalmente, a sua subsistência implique em subtração da competência de uma Casa de Leis para que, por seus próprio membros, se instaure o processo legislativo. Exatamente por isso, é uma constante, no direito comparado, que a instituição de regime privativo de iniciativa de leis ocorra mediante expressa “individualização dos sujeitos habilitados a iniciar o procedimento” (DE VERGOTTINI, Giuseppe. Diritto Costituzionale Comparato. 9ª Edição. Pádua: Cedam, 2013, p. 664).

Cabe ao intérprete, portanto, adotar impoção sistemática ao construir o alcance normativo dos preceitos constitucionais que concentram a iniciativa de projetos de lei em determinadas autoridades ou órgãos, atentando para a natureza excepcional e para o regime de

**ADI 5126 / SP**

direito estrito a que se submetem as hipóteses de iniciativa legislativa reservada. Impostação essa que torna premente convir que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar compõem um rol exaustivo (*numerus clausus*):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...).

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)**”. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 15.8.2008) (grifos acrescidos)

Por constituir exceção à regra da iniciativa comum (art. 61, *caput*, CF), a iniciativa reservada **não comporta interpretação ampliada** – sendo elementar em hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra. Assim pontificou o eminente Ministro Celso de Mello:

“ADI - LEI N. 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA

**ADI 5126 / SP**

CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário.

**- A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.**

- O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”. (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 27.4.2001). (grifos acrescentados)

Nesse sentido, confirmam-se o seguinte julgado desta Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.066/2002, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CHAVEIRO E DE INSTALADOR DE SISTEMAS DE SEGURANÇA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. LEI ESTADUAL RESULTANTE DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO (CF, ART. 61, § 1º, II, “E”, c/c o ART. 84, VI). CADASTRAMENTO OBRIGATÓRIO DOS PROFISSIONAIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA O

**ADI 5126 / SP**

DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

**1. A Lei paulista nº 11.066/2002, de iniciativa parlamentar, criou diversas novas atribuições administrativas a serem desempenhadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, modificando substancialmente o rol de atividades funcionais daquele órgão da Administração Pública paulista, com evidente transgressão à prerrogativa titularizada pelo Governador de Estado para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública estadual (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI).**

2. O Diploma legislativo impugnado impõe aos chaveiros e instaladores de sistemas de segurança (a) o cadastramento prévio perante a Administração Pública, (b) a comprovação de idoneidade moral e (b) o controle, por meio de formulário padronizado, de informações sobre os serviços executados, as vendas efetuadas, os respectivos clientes e a autorização destes para a sua realização, usurpando a competência privativa da União Federal, para legislar sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI).

3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie.

4. A prestação de serviços por chaveiros e instaladores de sistemas de segurança foi classificada pelo Poder Executivo Federal como atividade econômica de baixo risco, garantida a liberdade de exercício, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, conforme assegurado pelos princípios norteadores da Declaração de Direito de Liberdade Econômica

**ADI 5126 / SP**

(Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I).

5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.” (ADI 3924, Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 29.06.2021) (grifos acrescidos)

Como se percebe, a jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública estadual que modifique o rol de atividades funcionais deste.

Verifico, nesse contexto, que o art. 3º da norma impugnada limita-se a atribuir a responsabilidade de fiscalização da lei ao Poder Executivo, reconhecendo que a ele cabe designar o órgão responsável para tanto. Em sentido semelhante, o art. 4º estimula a conscientização do disposto na lei por meio de propaganda, deixando a regulamentação de como esta será realizada ao critério do Poder Executivo.

Reforço, nesse contexto, 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, de minha Relatoria: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”*. Transcrevo a ementa desse julgado:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5.

**ADI 5126 / SP**

Recurso extraordinário provido". (ARE 878.911 RG, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 10.10.2016)

Não vislumbro, portanto, vício de iniciativa na Lei estadual n. 15.301/2014, dado que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos.

**Dispositivo**

Ante o exposto, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgo-a improcedente, reconhecendo a constitucionalidade da Lei n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo.

É como voto.

17/12/2022

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.126 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**AM. CURIAE.** : **ABRINQ - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE BRINQUEDOS**  
**ADV.(A/S)** : **PATRÍCIA HELENA MARTA MARTINS**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ VIRGILIO PIMENTA PENTEADO MANENTE**  
**ADV.(A/S)** : **ISABELA BRAGA POMPÍLIO**

**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

**ADI 5126 / SP**

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



**ADI 5126 / SP**

([...]) 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

**ADI 5126 / SP**

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 vênua 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**

**ADI 5126 / SP**

**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 regradada 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**

**ADI 5126 / SP**

**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

**ADI 5126 / SP**

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**

**ADI 5126 / SP**

**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**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.126**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ABRINQ - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS FABRICANTES DE BRINQUEDOS

ADV.(A/S) : PATRÍCIA HELENA MARTA MARTINS (164253/SP)

ADV.(A/S) : LUIZ VIRGILIO PIMENTA PENTEADO MANENTE (104160/SP)

ADV.(A/S) : ISABELA BRAGA POMPÍLIO (14234/DF)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da presente ação direta e, no mérito, julgou-a improcedente, reconhecendo a constitucionalidade da Lei n. 15.301, de 12 de janeiro de 2014, do Estado de São Paulo, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques. Falou, pelo requerente, o Dr. Rafael Souza de Barros, Procurador do Estado de São Paulo. Plenário, Sessão Virtual de 9.12.2022 a 16.12.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário