

11/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. EDSON FACHIN**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL**  
**ADV.(A/S)** : **WLADIMIR SERGIO REALE**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS**  
- **FENAPEF**  
**ADV.(A/S)** : **RUDI MEIRA CASSEL E OUTRO(A/S)**

**EMENTA:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Lei federal que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual.

2. A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu.

3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

**ADI 5243 / DF**

4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida.

5. Ação direta julgada improcedente.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Celso de Mello, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator) e Marco Aurélio, que o julgavam procedente.

Brasília, 11 de abril de 2019.

**Ministro EDSON FACHIN**  
**Redator para o acórdão**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL**  
**ADV.(A/S)** : **WLADIMIR SERGIO REALE**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS**  
: **FENAPEF**  
**ADV.(A/S)** : **CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** O Partido Social Liberal – PSL - propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei 13.060/2014, que *disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional*, e cujo teor é o seguinte:

Art. 1º Esta Lei disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional.

Art. 2º Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais, e deverão obedecer aos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - necessidade;

III - razoabilidade e proporcionalidade.

Parágrafo único. Não é legítimo o uso de arma de fogo:

I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e

II - contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via

**ADI 5243 / DF**

pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

Art. 3º Os cursos de formação e capacitação dos agentes de segurança pública deverão incluir conteúdo programático que os habilite ao uso dos instrumentos não letais.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, consideram-se instrumentos de menor potencial ofensivo aqueles projetados especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas.

Art. 5º O poder público tem o dever de fornecer a todo agente de segurança pública instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força.

Art. 6º Sempre que do uso da força praticada pelos agentes de segurança pública decorrerem ferimentos em pessoas, deverá ser assegurada a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada.

Art. 7º O Poder Executivo editará regulamento classificando e disciplinando a utilização dos instrumentos não letais.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Alega inconstitucionalidade formal da Lei 13.060/2014, ao argumento de que o processo legislativo pelo qual foi editada decorreu de iniciativa parlamentar (Projeto de Lei do Senado 256/2005, apresentado pelo Senador Marcelo Crivella), em afronta ao art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição, que reserva ao Presidente da República a iniciativa de leis que versem sobre servidores públicos da União e territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Sustenta a inconstitucionalidade material do art. 2º, parágrafo único, I e II, da lei impugnada, afirmando que a delimitação de situações em que não se autoriza o uso de arma de fogo por profissionais de segurança pública afrontaria os arts. 2º, 5º, *caput* e LIV, e 144, *caput*, da Constituição,

**ADI 5243 / DF**

na medida em que estaria em contrariedade com o dever do Estado na efetivação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse sentido, argumenta que as armas de fogo seriam legítimo meio de defesa pessoal dos agentes de segurança, de terceiros e da própria sociedade, pelo que a restrição ao seu uso pelos policiais causará o enfraquecimento das atividades dos órgãos de segurança, além de afrontar os princípios da proporcionalidade e da proibição do excesso.

Diante dos fundamentos apresentados, requereu a concessão da medida cautelar nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999 para suspender a eficácia da lei e, ao final, declarar a inconstitucionalidade material do art. 2º, parágrafo único, I e II, do diploma em questão. Subsidiariamente pugnou pela: (i) declaração de inconstitucionalidade total da norma; e (ii) interpretação conforme à Constituição, para conferir o seguinte entendimento ao dispositivo da norma federal acima citado:

É legítimo o uso de arma de fogo contra pessoa em fuga que esteja armada ou que represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiro e contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança ou a terceiros, tudo na defesa da sociedade.

A ação foi processada segundo o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Requisitadas as informações, a Presidência da República pugna pela improcedência do pedido, afirmando que inexistente inconstitucionalidade formal da norma, pois se trataria de matéria própria da competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI, CF). Ressalta, ainda, que a iniciativa da lei em questão está prevista no art. 61, *caput*, da Carta Magna, que é conferida a qualquer membro do Congresso Nacional. No tocante à constitucionalidade material, assevera que o diploma: (i) traça apenas diretrizes relativas ao emprego de forças pelas polícias, destacando o papel dos instrumentos de menor potencial ofensivo, que devem ser priorizados; (ii) a despeito de não apresentar um

**ADI 5243 / DF**

rol exaustivo de instrumentos não letais, prevê o treinamento e a capacitação dos agentes de segurança pública; (iii) continua a permitir o uso de arma de fogo para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, estando em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

O Congresso Nacional apresentou informações, nas quais pugna pela improcedência do pedido, alegando inexistir vício de iniciativa, visto que a lei impugnada não versaria diretamente sobre o regime jurídico dos servidores públicos, de sorte que não configuraria hipótese a ser enquadrada no art. 61, § 1º, II, da Carta Magna. Alega, ainda, a inexistência de inconstitucionalidade material, uma vez que o diploma elenca situações, em um rol não exaustivo, em que não é legítimo o uso de arma de fogo, bem como prevê exceções que possibilitam o seu uso em situações de risco imediato, o que demonstraria sua razoabilidade e proporcionalidade. Por fim, aduz que não se trata de hipótese de interpretação conforme à Constituição, tendo em vista que a compreensão conferida pelo postulante afrontaria a expressão literal do texto, modificando radicalmente a concepção do legislador ao eliminar a regra de prudência veiculada pela proibição de condutas desproporcionais .

A Advocacia-Geral da União pugna pela improcedência do pedido, nos termos aduzidos pela Presidência da República.

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da União pugna, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação, em razão da: (i) impossibilidade de interpretação conforme à Constituição para alterar sentido inequívoco da norma; e (ii) impugnação genérica pelo requerente dos dispositivos federais. Na análise do mérito, pugna pela improcedência do pedido, com o argumento de que não há inconstitucionalidade formal e material, nos moldes anteriormente ressaltados.

A Federação Nacional dos Policiais Federais – FENAPEF - foi admitida no processo na qualidade de *amicus curiae*.

É o relatório.

07/11/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** A ação direta foi intentada por partido político com representação no Congresso Nacional, em postulação subscrita por advogado, com poderes de representação especificamente outorgados para a sua propositura, e tem por objeto lei federal impugnada em face da Constituição Federal. Assim sendo, a ação atende aos requisitos legais de admissibilidade.

A alegação de inconstitucionalidade formal merece ser acolhida. A Lei 13.060/2014, em seu art. 1º, atribui abrangência nacional ao seu conteúdo normativo, impondo o uso prioritário de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública de todos os demais entes federativos. Assim o fazendo, o legislador federal exorbitou de sua competência constitucional, uma vez que o desempenho das atividades de segurança pública é atribuição material também conferida pelo texto constitucional aos Estados e Municípios, incumbindo-lhes, conseqüentemente, a edição de atos normativos que regulem o exercício dessa atividade.

Conforme dispõe o art. 22 , XXI, da CF, é competência da União legislar sobre *“normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”*, como também sobre a *“competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais”*.

No entanto, a norma atacada não encontra fundamento válido na competência legislativa prevista no art. 22, XXI, da CF, pois não é dotada de generalidade: regula a forma de prestação de um serviço público de competência de todos os entes federativos, com exigências específicas e minudentes sobre a forma de atuação de profissionais de segurança pública e impacto direto no cotidiano desses servidores.

A Lei 13.060/2014 chega ao extremo de veicular determinações para: (a) aquisição de materiais, com a conseqüente despesa pública (art. 5º); (b)

**ADI 5243 / DF**

reformulação de currículos de cursos de formação e capacitação funcional de servidores (art. 3º); (c) procedimentos em rotinas de policiamento e socorro a cidadãos feridos (art. 2º, parágrafo único, e art. 6º).

Há, em primeiro lugar, o malferimento do princípio da autonomia estadual (art. 25 da CF), pelo qual os Estados são dotados de liberdade para se auto-organizarem e administrarem. Conseqüência lógica dessa autonomia é a competência para regulamentarem o regime jurídico de seus servidores, a organização administrativa de seus órgãos e repartições, a prestação de serviços públicos de interesse da população, como é o caso das atividades de segurança pública.

Em segundo lugar, a competência para a deflagração de processo legislativo, nessa hipótese, é reservada ao Presidente da República, na forma do art. 61, § 1º, II, da Constituição, a seguir transcrito:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do

**ADI 5243 / DF**

Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

No julgamento da ADI 2.867 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 9/2/2007), firmou-se a seguinte tese: A locução constitucional *regime jurídico dos servidores públicos* corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. A distinção foi explorada com percuciência pelo Min. CELSO DE MELLO no julgamento da ADI 776 (DJ de 27/5/1994), quando discriminou as matérias que deveriam ser incluídas na cláusula de reserva de iniciativa tratada no art. 61, § 1º, II, “c”, da CF (grifos aditados):

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional *regime jurídico dos servidores públicos*, que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações

**ADI 5243 / DF**

remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.

A lei impugnada claramente trata de deveres (uso de instrumentos de menor potencial ofensivo) e proibições (ao uso de armas de fogo em certas situações) aos profissionais de segurança pública, regulando o regime jurídico pelo qual exercem suas atribuições. Há nítida interferência na estrutura e funcionamento de órgãos públicos sujeitos à direção superior do Presidente da República ou dos Poderes Executivos dos demais entes federativos. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo pelo art. 61, § 1º, II, “e”, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, interdita aos demais legitimados para o processo legislativo a propositura de leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Nesse sentido: ADI 4.211, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; ADI 821, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 25/11/2015; ADI 3.169, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015; entre muitos outros julgados.

Além dessa inconstitucionalidade formal, decorrente da inobservância à reserva de iniciativa do Presidente da República, observo que a lei impugnada também incorre em inconstitucionalidade material, na medida em que invade matéria reservada a órgãos administrativos, em contrariedade ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF).

Ou seja, o legislador federal não poderia legislar com esse nível de detalhamento nem mesmo em relação aos órgãos de segurança afetos à União, como a Polícia Federal e a Polícia Ferroviária Federal. A definição dos melhores padrões de atuação policial, no tocante aos procedimentos e rotinas internas, aos materiais e instrumentos de trabalho e ao treinamento e aperfeiçoamento técnico, constitui mérito reservado à atuação do administrador.

A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL registra a

**ADI 5243 / DF**

censura da CORTE às legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições legais e constitucionais a encargo de órgãos administrativos. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006), no qual invalidada lei que vedara a fixação, pela Administração, de requisitos de idade para provimento de cargos públicos. Transcrevo o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

**Ainda** que o legislador **disponha** do poder de conformação da atividade administrativa, **permitindo-se-lhe**, nessa condição, **estipular** cláusulas gerais e **fixar** normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, **não pode**, o Parlamento, em agindo "*ultra vires*", exorbitar dos limites **que definem** o exercício de sua prerrogativa institucional.

**Isso significa**, portanto, **que refoge**, ao domínio normativo da lei em sentido formal, **veicular deliberações parlamentares** que visem a desconstituir, "*in concreto*", procedimentos administrativos **regularmente** instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida.

Nessa mesma linha: ADI 2.364-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 14/12/2001; ADI 3.075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3.343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2.111/2011; e ADI 3.169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015, assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE INTERFERE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIA DE ESTADO EM MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO.

1. Lei que determina que a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo envie aviso de vencimento da

**ADI 5243 / DF**

validade da Carteira Nacional de Habilitação a seus respectivos portadores. Matéria de reserva de administração, ensejando ônus administrativo ilegítimo.

2. Procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Mencione-se o recente julgamento da ADI 5501-MC (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/5/2016, DJe de 31/7/2017) no qual suspenda a eficácia de lei que autorizara o fornecimento de substância sem registro (caso fosfoetilonamina - "*pílulas do câncer*"), sob fundamento de invasão da competência administrativa reservada a órgão do Poder Executivo.

Não se ignora o conteúdo meritório da regulamentação pretendida pela Lei 13.060/2014, na medida em que exprime uma legítima preocupação com o uso proporcional e progressivo da força policial e com a incolumidade física das pessoas em geral. No entanto, a afirmação dessa diretriz de política pública não autoriza que um ato legislativo ingresse no domínio normativo atribuído pela Constituição aos órgãos administrativos para a execução das atividades de segurança pública.

Caso admitida essa possibilidade, ficaria comprometido o próprio equilíbrio e harmonia entre os Poderes, tal como delineados pelo legislador constituinte.

Desse modo, JULGO PROCEDENTE a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Federal 13.060/2014.

É o voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADV.(A/S) : WLADIMIR SERGIO REALE (3803-D/RJ, 003803D/RJ)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS - FENAPEF

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (22256/DF) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes, Relator, que julgava procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Federal 13.060/2014, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Falou, pelo requerente, o Dr. Wladimir Sérgio Reale. Não participaram, justificadamente, deste julgamento, os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 7.11.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

11/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO - VISTA**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro. Alexandre de Moraes.

No mérito, peço vênia a Sua Excelência para divergir.

A presente ação direta aponta vícios de inconstitucionalidade formal e material em face da Lei n. 13.060, de 22 de dezembro de 2014. A lei impugnada tem o seguinte teor:

“Art. 1º Esta Lei disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública em todo o território nacional.

Art. 2º Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais, e deverão obedecer aos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - necessidade;

III - razoabilidade e proporcionalidade.

Parágrafo único. Não é legítimo o uso de arma de fogo:

I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e

II - contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, exceto quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros.

Art. 3º Os cursos de formação e capacitação dos agentes de segurança pública deverão incluir conteúdo programático que os habilite ao uso dos instrumentos não letais.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, consideram-se instrumentos de menor potencial ofensivo aqueles projetados

**ADI 5243 / DF**

especificamente para, com baixa probabilidade de causar mortes ou lesões permanentes, conter, debilitar ou incapacitar temporariamente pessoas.

Art. 5º O poder público tem o dever de fornecer a todo agente de segurança pública instrumentos de menor potencial ofensivo para o uso racional da força.

Art. 6º Sempre que do uso da força praticada pelos agentes de segurança pública decorrerem ferimentos em pessoas, deverá ser assegurada a imediata prestação de assistência e socorro médico aos feridos, bem como a comunicação do ocorrido à família ou à pessoa por eles indicada.

Art. 7º O Poder Executivo editará regulamento classificando e disciplinando a utilização dos instrumentos não letais.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

As alegações de inconstitucionalidade formal decorrem da suposta ofensa à regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “c” e art. 84, III e VI, da CRFB).

Já os vícios materiais decorrem da ofensa (i) ao dever do Estado de preservar a ordem pública e (ii) ao princípio da proporcionalidade.

Com base nessas alegações, requer-se, sucessivamente à inconstitucionalidade integral da norma ante os vícios formais, a interpretação conforme do parágrafo único e dos incisos I e II do art. 2º da Lei para assentar ser “legítimo o uso de arma de fogo contra pessoa em fuga que esteja armada ou que represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros e contra veículo que desrespeite bloqueio policial em via pública, quando o ato represente risco de morte ou lesão aos agentes de segurança ou a terceiros, tudo na defesa da sociedade” (eDOC 2, p. 9).

O Relator, ao acolher o pedido formulado, apontou haver (i) ofensa à autonomia estadual; (ii) ofensa à iniciativa privativa do Presidente da República; e (iii) usurpação da competência dos órgãos administrativos do Estado.

**ADI 5243 / DF**

Com a devida vênia de Sua Excelência, tais argumentos não merecem prosperar.

Em primeiro lugar, não há invasão da autonomia estadual, pois a União detém competência legislativa sobre essa matéria seja sob a perspectiva comum, sejam sob a privativa.

O objetivo da lei é o de regular o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de segurança pública. Trata-se, portanto, de medida atinente à garantia do direito à vida, competência que é atribuída de forma comum à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos do art. 23, I, da CRFB.

Além disso, as obrigações dirigidas aos órgãos públicos que estão contidas na lei apenas explicitam o conteúdo do direito constitucional à vida. A lei nada mais faz do que expor o que já está contido no próprio texto da Constituição. É possível que se constate isso a partir da necessária aproximação, por força da cláusula material de abertura (art. 5º, § 2º, da CRFB), com os tratados de direitos humanos.

O direito à vida é previsto no Artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos. Por meio dele, “ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”. Ao interpretar esse dispositivo, o Comitê de Direitos Humanos, em seu Comentário Geral n. 36, o qual está em fase de deliberação, aponta o seguinte (tradução livre):

“A noção de arbitrariedade não deve ser equacionada com “contrária à lei”, mas deve ser interpretada de forma mais abrangente para incluir elementos de inapropriedade, injustiça, falta de previsibilidade, e devido processo legal, além dos elementos de razoabilidade, necessidade e proporcionalidade (...).

Dos Estados parte espera-se que tomem todas as medidas necessárias para prevenir a privação arbitrária do direito à vida por parte dos agentes de segurança pública. Essas medidas incluem legislação apropriada para controlar o uso letal da força pelos oficiais de polícia, procedimentos desenvolvidos para garantir que as ações policiais sejam adequadamente

**ADI 5243 / DF**

planejadas de um modo consistente com a necessidade de minimizar o risco que elas representam para a vida humana, investigação obrigatória dos incidentes letais, e o provimento de equipamento para forças policiais responsáveis pelo controle de multidões com armas não-letais efetivas e equipamentos protetivos adequados a fim de que seja raro o emprego de força letal. Em particular, todas as operações da polícia devem obedecer aos padrões internacionais mínimos, incluindo o Código de Conduta para os Agentes de Estado (Resolução da Assembleia Geral 34/169) e os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e de Armas de Fogo pelas Polícias (1990), e as polícias devem seguir treinamento apropriado a fim de lhes inculcar tais princípios para garantir, em todas as circunstâncias, o respeito máximo ao direito à vida”.

Como se depreende das observações propostas pelo Comitê, a proteção à vida necessariamente demanda a obediência a regras que constam, ao menos em parte, da legislação impugnada. A rigor, não é a Lei 13.060 que impõe restrições ao uso da força, mas o próprio direito à vida, assegurado constitucionalmente.

Para além do disposto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, há ainda a recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília v. Brasil, que, ao acolher a decisão anterior da Comissão Interamericana, determinou que o país regulamente por lei, tanto no aspecto formal como no material, os procedimentos policiais que envolvam uso legítimo da força, estipulando expressamente que só se pode recorrer a esse extremo como último recurso, e que o uso da força deve se inspirar nos princípios de excepcionalidade, necessidade e proporcionalidade. Ademais, ao produzir essas normas, a Comissão indicou que o Estado brasileiro “deve levar em conta, entre outros, os Princípios Básicos das Nações Unidas sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei e os Princípios das Nações Unidas Relativos a uma Eficaz Prevenção e Investigação das Execução Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias”.

Fazendo incidir as normas internacionais de proteção à pessoa

**ADI 5243 / DF**

humana é possível reconhecer que a matéria regulamentada pela Lei 13.060 tem amparo, ainda, na competência própria da União para legislar sobre direito penal e, no limite, sobre direito civil, uma vez que a ausência de investigação, inclusive criminal, por parte do Estado dá ensejo à sua responsabilização interna e internacional. Assim, relegar a disciplina desse tema à autonomia dos Estados da federação é retirar da União a possibilidade de fazer cumprir a obrigação que lhe foi imposta por decisão internacional.

Em segundo lugar, não merece prosperar a alegação de que a iniciativa para a elaboração dessa norma pertence exclusivamente ao Poder Executivo.

As hipóteses em que a iniciativa pertence ao executivo estão dispostas no art. 61, § 1º, II, da CRFB. Por meio delas, seria possível aduzir, tal como o fez o relator, que, nas hipóteses em que se atribui ao servidor de outro poder deveres e responsabilidades, dever-se-ia observar a iniciativa privativa. Em que pese haja, de fato, um dever imposto a servidores pertencentes ao quadro do Poder Executivo, o caso dos autos comporta especificidade: o dever imposto destina-se de forma genérica e abrangente a todos os quadros integrantes do serviço de segurança pública. Como agentes do Estado detêm, com exclusividade, a possibilidade de usar a força, deve o Estado legislar de forma bastante restrita sobre as hipóteses em que o emprego é autorizado.

Regulamentar o uso da força não é, portanto, atribuição exclusiva do Poder Executivo. Tal como as práticas médicas são autorizadas por lei e reguladas pelos conselhos profissionais e se aplicam indistintamente a todos os médicos, servidores ou não, a regulação do uso da força destina-se a todos os agentes do Estado que detêm o monopólio do uso da força. A finalidade de se resguardar o direito à vida e à integridade física, ainda que impliquem a atribuição de deveres funcionais, legitima a iniciativa parlamentar. É improcedente, portanto, a alegação de usurpação da iniciativa do Poder Executivo.

Finalmente, sob a ótica material, tampouco há de se falar em usurpação da competência própria dos órgãos policiais para definir os

**ADI 5243 / DF**

melhores padrões de atuação policial, no tocante aos procedimentos e rotinas internas, aos materiais e aos instrumentos de trabalho, assim como ao treinamento e ao aperfeiçoamento técnico.

Tal como já se expôs ao afastar os vícios formais, a lei aqui impugnada limita-se a acolher parcialmente as obrigações que decorrem da própria proteção ao direito à vida. Entre elas, está a de impedir que qualquer pessoa seja arbitrariamente dela privada.

A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade e do uso de padrões internacionais de referência. Essa interpretação não decorre apenas da cláusula material de abertura (art. 5º, § 2º, da CRFB), mas também da própria decisão da Corte Interamericana em recente precedente.

Como já se afirmou nessa manifestação, entre os padrões elencados estão os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.

Algumas das regras estabelecidas pela declaração de princípios são relevantes para o deslinde da presente controvérsia. No art. 4º, por exemplo, os Princípios preveem que “no cumprimento das suas funções, os responsáveis pela aplicação da lei devem, na medida do possível, aplicar meios não-violentos antes de recorrer ao uso da força e armas de fogo”. O art. 5º, por sua vez, estabelece que:

“Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão:

- (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado;
- (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana;
- (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível;
- (d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da

**ADI 5243 / DF**

pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.”

Finalmente, o art. 9º prevê que “os responsáveis pela aplicação da lei não usarão armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de outrem contra ameaça iminente de morte ou ferimento grave; para impedir a perpetração de crime particularmente grave que envolva séria ameaça à vida; para efetuar a prisão de alguém que represente tal risco e resista à autoridade; ou para impedir a fuga de tal indivíduo, e isso apenas nos casos em que outros meios menos extremados revelem-se insuficientes para atingir tais objetivos. Em qualquer caso, o uso letal intencional de armas de fogo só poderá ser feito quando estritamente inevitável à proteção da vida”.

Como se observa da leitura dos princípios, a Lei Federal 13.060 lhes dá respaldo e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida. É evidente que boas práticas e outras normas de conduta para a atuação de policiais podem ser pormenorizadas e detalhadas pelo Poder Executivo e pelas próprias forças policiais. As garantias previstas na lei, no entanto, assim como os Princípios das Nações Unidas, não podem ser suplantados pela singela razão de que são eles o substrato à proteção reclamada pela própria Constituição ao direito à vida.

Ante essas razões, pedindo vênias ao e. Relator, reputo constitucional a Lei 13.060/2014, razão pela qual julgo improcedente a presente ação direta.

É como voto.

11/04/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, eu vou pedir todas as vênias ao eminente Relator para acompanhar a divergência, por entender que a lei impugnada apenas estabelece diretrizes gerais para o uso de armas de fogo em âmbito nacional, de acordo com critérios de proporcionalidade que considero razoáveis.

Aqui se cuida da competência da União para a edição de normas gerais, nos termos do art. 22, XXI e XXVIII, da Constituição, que inclusive podem ser complementadas pelos Estados-Membros.

Então, pedindo vênias, estou com a divergência.

**11/04/2019**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Também eu, Senhor Presidente, peço vênia ao Relator e acompanho a divergência, observando que essa lei, no fundo - e é uma lei benfazeja, sob todos os aspectos -, dá concreção, dá efetividade, ao direito à vida e à segurança das pessoas, tal como consignado na nossa Constituição e nos tratados internacionais subscritos pelo Brasil.

**11/04/2019**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a meu ver, a lei tem duplo defeito. Em primeiro lugar, de iniciativa parlamentar, rege atuação do Executivo, serviço afeto ao Executivo, que é o de segurança pública. Em segundo lugar, uma lei federal desceu ao detalhe de apontar como deve portar-se o policial do estado, da unidade da Federação, que arma deve utilizar.

Houve realmente quebra do princípio federativo. Por isso, acompanho o Relator.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.243**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL

ADV.(A/S) : WLADIMIR SERGIO REALE (3803-D/RJ, 003803D/RJ)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS POLICIAIS FEDERAIS - FENAPEF

ADV.(A/S) : RUDI MEIRA CASSEL (22256/DF) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes, Relator, que julgava procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Federal 13.060/2014, pediu vista dos autos o Ministro Edson Fachin. Falou, pelo requerente, o Dr. Wladimir Sérgio Reale. Não participaram, justificadamente, deste julgamento, os Ministros Cármen Lúcia e Luiz Fux. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 7.11.2018.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator) e Marco Aurélio, que a julgavam procedente. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Presidência do Ministro Celso de Mello. Plenário, 11.04.2019.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux (Vice-Presidente).

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Luciano Mariz Maia.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário