

PARECER Nº 19/92 - MILTON FLAKS

Armas e munições - Autorização para adquiri-las - Competência privada da União - controle subsidiário do Estado.

LUIZ
PAULO

ANDA
GO DE

o, com
s e que
III - Lei

omínio
as (Dec.

s existe
650, de

ncia no
TA DE

te Civil,
tiça e do

ETTON
o Estado

1. Trata-se de expediente encaminhado pelo Comando Militar do Leste à Secretaria de Estado da Polícia Civil (SEPC) reclamando contra ato da Divisão de Segurança de Órgãos e Sistemas (DSOS) que, à revelia do Ministério do Exército, concedeu autorização a empresa possuidora de vigilância própria (orgânica) para adquirir armas e munições.

2. Sustenta o expediente, com base em atos normativos por ele mencionados, que o controle e cadastramento das *guardas municipais* e dos *corpos orgânicos de vigilância*, inclusive autorização para adquirirem armas e munições, continua sendo da competência privativa do Ministério do Exército (fls. 2/3).

3. Chamada a opinar, a douta Assessoria Jurídica da SEPC (fls. 7/14) concorda que não deve a DSOS continuar expedindo autorização para a compra de artefatos de uso controlado pelo Governo Federal, lembrando que a vigente Carta Magna manteve a competência exclusiva da União para "autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico" (art. 21, nº VI).

4. Aludindo aos atos normativos internos da própria SEPC, salienta que a Resolução nº 395, de 10.5.90, cujo art. 3º declarava competir ao Diretor da DSOS "autorizar a aquisição e a posse de armas, munições e equipamentos", foi derogada pela Resolução nº 440, de 16.1.91, visto que o seu art. 24 estabelece que a referida autoridade se limitará a autenticar, para que produzam efeito em território fluminense, as autorizações concedidas, obviamente por outra autoridade que seja a competente.

5. Observa o parecer, a propósito, que a competência para o controle da aquisição de armamentos, até então privativa do Ministério do Exército, passou a ser compartilhada pelo Ministério da Justiça desde o advento da Lei nº 7.102, de 20.6.83, regulamentada pelo Decreto nº 89.056, de 24.11.83, dispondo sobre os serviços de vigilância e transporte de valores.

6. Fundamentado nos mencionados diplomas legais, o Ministério da Justiça editou as Portarias nº 601, de 12.12.86, e nº 91, de 21.2.92. Com a primeira, chamou a si a competência para "autorizar a aquisição e a posse de armas e munições" pelas empresas colocadas sob sua fiscalização; com a segunda, estendeu a fiscalização não apenas às empresas que realizam a guarda e o transporte de valores, aludidas na referida lei, mas também às que prestam serviços "a outros estabelecimentos, públicos ou privados" ou de garantia da incolumidade física das pessoas, bem como às que se dedicam ao recrutamento e formação de vigilantes.

7. Não obstante as referidas Portarias tenham extrapolado os parâmetros da Lei nº 7.102/83 e do Decreto nº 89.056/83, como acentua o parecerista, o certo é que o Ministério do Exército com elas se conformou.

8. Em consequência, o General Vice-Chefe do Departamento de Material Bélico expediu o Ofício nº 007-VCH-Circular, de 27.2.87, informando que continuavam cadastrados e controlados pelo Ministério do Exército "somente os órgãos públicos e as empresas de vigilância própria", ou seja, as *guardas municipais* e os *corpos orgânicos*

(excluídos, presuntivamente, os pertencentes a instituições financeiras), visto não terem sido incluídos nas citadas Portarias do Ministério da Justiça.

9. Reconhecendo que o parecer se conforma com a legislação em vigor e dando-lhe o seu *placet*, alvitrou o ilustre Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da SEPC que esta PGE promovesse a "arguição de inconstitucionalidade das normas federais, exceto material bélico, a fim de permitir que o Estado venha a exercer a plena atividade de legislar sobre segurança, inclusive referentemente às vigilâncias privadas e guardas municipais." (fls. 15/16).

10. Ouvida a Divisão de Segurança de Órgãos e Sistemas (DSOS) esta sustentou a sua competência para expedir autorizações visando à aquisição de armas e munição, com fulcro no art. 144 da CF que, segundo a sua interpretação, "reservou exclusivamente aos Estados-membros a questão da segurança pública" (fls. 18/19).

11. Em face dos entendimentos contraditórios e das proposições feitas, o processo foi encaminhado à PGE e designada esta Procuradoria Administrativa para opinar a respeito (fls. 20 e 21).

12. É de afastar-se, desde logo, o argumento de que se vale a DSOS para sustentar a sua competência autorizativa em tema de armas e munições. Quando o art. 144, *caput*, da CF, afirma que a segurança pública é "dever do Estado", não está se referindo, à evidência, ao Estado-membro ou unidade federada, mas sim ao Poder Público, como se infere dos seus artigos e incisos, que definem atribuições nos três níveis administrativos: federal, estadual e municipal.

13. Rege a matéria, exclusivamente, o art. 21, nº VI, da CF, segundo o qual compete à União "autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico", preceito constitucional introduzido pela Carta de 1934 (art. 5º, nº VI) e mantido pelas Constituições subsequentes.

14. A Constituição de 1934 elevou em nível constitucional o que dispunha o Decreto nº 24.602, de 6.7.34, expedido pelo Governo Provisório pouco antes da promulgação daquela Carta em 16.7.34. Assim sendo, o aludido Decreto foi recebido com força de lei, a exemplo de outros decretos editados pelo Governo Provisório, como a "Lei da Usura" (Decreto nº 22.626, de 7.4.33) e a "Lei de Luvras" (Decreto nº 24.150, de 20.4.34, recentemente revogado pela vigente Lei do Inquilinato).

15. Autorizado pela Constituição e pelo mencionado diploma legal, a União editou o Decreto nº 55.649, de 28.1.65, que aprovou o regulamento para a fiscalização, importação, depósito e tráfego de produtos controlados pelo então Ministério da Guerra e atual Ministério do Exército.

16. O aludido decreto regulamentar define as armas, acessórios, petrechos e munições de uso permitido e proibido (art. 160), atribuindo privativamente ao Ministério do Exército "decidir sobre as quantidades máximas que civis e militares possam adquirir em armas e munições de uso permitido e outros produtos controlados" (art. 21, alínea s).

17. Por outro lado, no que interessa à hipótese *sub examinem*, delegou às polícias civis, como órgãos de apoio ao Ministério do Exército, competência para (art. 31):

"a) fiscalizar o comércio e o tráfego de produtos controlados dentro de cada Estado, Território, Distrito Federal, cidade, vila ou povoado, visando não só a segurança material e pessoal da população, como também criar condições favoráveis ao desenvolvimento local das atividades do ramo;"

"n) autorizar o porte de armas, de uso permitido, a civis idôneos e registrá-las;"

"o) autorizar e controlar a aquisição de munição de uso permitido a civis que possuam armas registradas;"

18. Pode causar certa estranheza que a União, com fulcro no dispositivo constitucional ora em exame, se irrogue competência privativa para controlar inclusive armas e munições de uso permitido, isto é, de uso civil. Com efeito, segundo os léxicos, *material bélico* seria apenas "o próprio da guerra" (AURÉLIO, LELLO UNIVERSAL).

19. Não obstante, consoante entendimento doutrinário tranqüilo e uniforme, a Carta Magna emprega *material bélico* em sentido lato, significando qualquer artefato considerado como tal em lei da União. Os autores, de um modo geral, reportam-se precisamente ao Decreto Federal nº 55.649/65 para concluir que *material bélico* é tudo o que nele se discrimina.

Nesse sentido, confirmam-se, sob o regime constitucional anterior, PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 67-69*, 2ª ed., Forense, 1973, Tomo II, p. 28/29; GELSO DE MELLO, *A Constituição Federal Anotada*, Saraiva, 1984, p. 31; sob o vigente regime constitucional, J. CRETTELLA JÚNIOR, *Comentários à Constituição de 1988*, 1ª ed., Forense Universitária, 1990, v. III, p. 1.357; IVES GANDRA MARTINS, *Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva, 1992, v. III, p. 130/131, nota I; PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição Brasileira*, Saraiva, 1989, v. I, p. 516; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Saraiva, 1990, v. I, p. 159.

20. Não ficou muito claro se a proposta da dita Assessoria Jurídica da SEPC envolvia, também, subtrair da União o controle sobre armamentos de uso civil, com base no conceito semântico de *material bélico*. De toda sorte, em face da opinião dominante, estaria fadada ao insucesso eventual ação direta de inconstitucionalidade com esse objetivo.

21. Estabelecida a competência privativa da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, no sentido que lhe empresta a doutrina amplamente majoritária, cabe-lhe, igualmente, determinar qual de seus órgãos se incumbirá dessa tarefa.

22. Segundo a legislação em vigor, competiria ao Ministério da Justiça autorizar a aquisição de armamentos por parte de serviços de vigilância e transporte de valores, continuando o Ministério do Exército com a competência remanescente.

Se o Ministério da Justiça, mediante simples portaria, avocou competência que não lhe estava deferida em lei, sem objeções do Ministério do Exército, é problema *interna corporis* da União.

23. Resta examinar, assim, as Portarias nºs 601/86 e 91/92 do Ministério da Justiça, no que possam interferir com as atribuições do Estado do Rio de Janeiro em tema de segurança pública.

24. Em substancioso parecer (nº 36/91-DFMN), o ilustre Procurador DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO demonstrou, à saciedade, que o legislador constituinte limitou os poderes da União para legislar sobre segurança pública. Detaca-se o seguinte trecho:

"Ao reservar atividades de segurança pública para órgãos federais (art. 144, I, II e III), o legislador constitucional atribuiu expresso e explícito poder à União para legislar sobre a competência desses órgãos (art. 22, XXII).

Do mesmo modo, ao reservar à União a competência legislativa sobre 'sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais' e 'transferência de valores', atribuiu-lhe implicitamente o poder de legislar sobre esses aspectos específicos da segurança pública (art. 22, VI e VII).

Ainda, ao reservar-se a competência legislativa para baixar *normas gerais* de organização, efetivos e material bélico das polícias militares e corpos de bombeiros militares, a União tomou a si mais este específico aspecto da disciplina da segurança pública (art. 22, XXI).

Finalmente, ao prever a Constituição uma lei (nacional) disciplinadora de organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, definidos no art. 144, a União ficou com poderes para homogeneizar e coordenar as atividades de segurança pública no contexto do *sistema nacional* por ela estabelecido (art. 144, § 7º).

Excluindo, portanto, essas quatro *reservas específicas de competência* para a União, é conseqüente que todos os demais poderes para dispor sobre segurança pública continuam remanescentes para os Estados, na forma do art. 25, § 1º, da Constituição e de acordo, como visto, com a tradição republicana." (grifos do original)

25. Mais adiante, referindo-se ao Decreto federal nº 99.244/90, que dispõe sobre a reorganização e o funcionamento de órgãos superiores da União e cujo art. 111 atribui ao Ministério da Justiça "normatizar e fiscalizar os serviços privados de segurança", assinala o eminente parecerista:

"Quanto ao art. 111 do Decreto federal nº 99.244, de 10 de maio de 1990, não podendo extrapolar a competência específica do art. 22, VI e VII, da Constituição, há de ser interpretado como referido aos serviços de segurança privados que atuem nesse restrito setor - *vigilância e transporte de moedas e valores*.

Por outro lado, decreto federal não pode dispor sobre matéria de competência estadual e, muito menos, delegar a um órgão desconcentrado que o faça por ato administrativo normativo, como diz o referido dispositivo, na estranha expressão 'normatizar', que sobre ser írrita não é nem vernácula".

26. Tudo o que disse o ilustre Procurador DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO se aplica, como uma luva, às malsinadas Portarias nºs 601/86 e 91/92 do Ministério da Justiça, no que se refere a serviços de vigilância estranhos à custódia ou transporte de valores.

27. Apesar disso, não comportam nenhuma medida preventiva por parte do Estado do Rio de Janeiro, visto que, segundo jurisprudência assente da Suprema Corte, descabe ação direta contra decretos regulamentares ou atos normativos que desbordam dos parâmetros da lei, porquanto a hipótese não seria de *inconstitucionalidade*, mas sim de simples *ilegalidade* (STF, Adin nº 365, RTJ 134/558; Adin nº 566, DJU de 13.12.91).

28. Desse modo, só quando surgir eventual conflito de atribuições, em casos concretos, é que se poderá examinar a medida judicial adequada para preservar a competência do Estado em matéria de segurança pública.

29. Do exposto, ressuma:

a) é da competência privativa da União autorizar a aquisição de armas e munições por órgãos públicos ou empresas de vigilância, competência essa que exercita através do Ministério da Justiça ou do Ministério do Exército, conforme a hipótese;

b) nos termos do art. 31 do Decreto federal nº 55.649/65, a Secretaria de Estado da Polícia Civil pode e deve continuar visando as autorizações, para terem eficácia em território

fluminense, não só para fins de cadastro e controle, como também para postular a revisão da licença, se convencida da sua inconveniência ou inoportunidade.

c) as Portarias nºs 601/86 e 91/92, do Ministério da Justiça, extrapolam os parâmetros da Lei nº 7.102/83, mas só poderão ser questionadas quando aplicadas concretamente e na medida em que ocorra invasão da competência do Estado.

30. Registro haver determinado à Secretaria desta PG-7 que arquivasse, junto com a cópia deste pronunciamento, pareceres e legislação pertinentes, incluindo leis, decretos, portarias e resoluções federais e estaduais compilados em ordem cronológica desde 1934 até 1992, de modo a permitir pronta consulta, tendo em vista a freqüência com que se repetem questões análogas à presente.

SUB CENSURA

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 1992

MILTON FLAKS
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o parecer nº 19/92-MF, do ilustre Sr. Procurador MILTON FLAKS (fls. 22/32), placitado pela douta Chefia da Procuradoria Administrativa (fls. 33).

Extraia-se do Parecer e deste "Visto" mais uma cópia para o CEJUR, com vistas à publicação no BOLETIM (ementa) e na REVISTA (íntegra). E oficie-se aos Excelentíssimos Senhores Ministros da Justiça e do Exército, encaminhando cópias deste e do Parecer nº 36/91-DFMN e respectivos "Vistos".

Ao Excelentíssimo Sr. Secretário de Estado Chefe do Gabinete Civil, com vistas à Secretaria de Estado da Polícia Civil.

Em 22 de janeiro de 1993.

RICARDO AZIZ CRETTON
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.E-09/02693/203/92