

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO DO  
COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RELATOR  
DA ADIN 3137**

**CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, associação civil sem fins lucrativos, devidamente constituída na forma da lei como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, inscrita no CNPJ sob o n. 04.706.954/0001-75, com sede na Rua Pamplona, 1197, casa 4, Jardins, São Paulo/ SP, neste ato representado por seu Diretor Executivo e bastante representante legal nos termos de seu estatuto (doc.1), Oscar Vilhena Vieira, brasileiro, casado, portador da cédula de identidade RG n. 11.959.493, inscrito no CPF n. 134.864.508-32, residente e domiciliado à Rua Gabriel de Resende Passos, 433, 1º andar, São Paulo/ SP (doc.2), **INSTITUTO SOU DA PAZ**, associação civil sem fins lucrativos, devidamente constituída na forma da lei como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, inscrita no CNPJ sob o n. 03.483.568/0001-07, com sede na Rua Luis Murat, 260, Vila Madalena, São Paulo/ SP, neste ato representado por seu Diretor e bastante representante legal nos termos de seu estatuto social (doc.3), Denis Fernando Mizne, brasileiro, solteiro, portador da cédula de identidade RG n. 18.283.244-2, inscrito no CPF sob o n. 268.653.638-17, residente e domiciliado à Rua Consolação, 3617, apto. 92, São Paulo/ SP (doc.4) e **VIVA RIO**, associação civil sem fins lucrativos, devidamente constituída na forma da lei, inscrita no CNPJ sob o nº 00343941/000128, com sede na Rua do Russel, 76, Glória, Rio de Janeiro/ RJ, neste ato representado pelo seu Diretor e bastante representante legal nos termos de seu estatuto social (doc.5), Rubem César Fernandes, brasileiro, casado, antropólogo, portador da cédula de identidade RG n. 3447001, inscrito no CFP n. 869.351.278-15, residente e domiciliado à Avenida Bartolomeu Metre, 33 apto. 43, Rio de Janeiro/ RJ (doc.6), por seus advogados e bastante procuradores (doc.1A), com base no disposto no artigo 7º, §2º da Lei 9.868/99, na qualidade de *amicus curiae*, vem se manifestar na

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3137**

proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, visando à declaração de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), manifestando-se neste *amicus* pela constitucionalidade da Lei 10.826/2003, como a seguir demonstrado:

## SUMÁRIO DOS ARGUMENTOS

### 1. Da Legitimidade das Associações para se manifestarem na qualidade de *Amici Curiae*

As associações autoras possuem experiência e desenvolvem suas atividades nas questões vinculadas à segurança pública, promoção da paz e dos direitos humanos, encontrando-se esses temas entre seus objetivos estatutários, preenchendo os requisitos impostos pela Lei n. 9.868/99. Manifestaram-se já em relação à ADIn 3112, e agora juntam argumentos e documentos na ADIn 3137, que questiona constitucionalidade do Estatuto do Desarmamento, lei de grande relevância e repercussão pública.

### 2. Antecedentes

A campanha pelo desarmamento rapidamente tomou proporções nacionais, dada a relevância do tema e preocupação comum de todos. A Lei 10.826/03 responde, assim, aos anseios sociais e representa grande conquista em prol da paz e pelo fim da violência. A ADIn 3137 proposta pelo PDT questiona a constitucionalidade da referida lei em aspectos formal e material.

### 3. Fatos

A ADIn 3137 procura convencer este E. Supremo Tribunal Federal de que portar armas é a favor da vida. Ora, Exas., nada mais equivocado. A quantidade de armas numa sociedade está intimamente ligada à violência e à morte.

Ao contrário do que é erroneamente sustentado na ADIn 3137, a pessoa comum que porta armas aumenta tanto a chance de ser vítima de homicídio como de se tornar homicida, além de servir de fornecedora para a criminalidade.

No mesmo sentido, os que usam armas têm 56% mais chance de serem mortos; 46% dos homicídios em certas regiões são realizados entre vítimas e algozes conhecidos que não têm passado criminal.

## 4. Direito

### 4.1 Constitucionalidade do artigo 35 do Estatuto do Desarmamento frente aos Direitos Fundamentais

Não há em nosso ordenamento jurídico a previsão de um direito fundamental de portar armas. Trata-se de mera faculdade, conferida pela lei ordinária e submetida ao crivo da autoridade pública, sob critérios de conveniência e oportunidade, ou seja, discricionariamente. Além de não constituir um direito fundamental, restou comprovado pelos fatos que portar armas, ao invés de trazer segurança, aumenta a probabilidade dos cidadãos se tornarem assassinos e de serem mortos. Invocar o interesse de andar armado a partir do direito à vida e à segurança, como visto pela apresentação de dados empíricos, é um contra-senso. Embora intuitivamente possamos achar que a arma amplia a segurança e protege a vida, os fatos demonstram o contrário. **As armas apenas potencializam desfechos fatais a conflitos necessariamente existentes dentro de qualquer comunidade, afetando tanto a segurança pública como a individual.**

### 4.2 Da Inexistência de Vício de Iniciativa na Lei 10.826/2003

A lei 10.826/2003 não cria ou extingue órgãos da administração pública, sendo compatível com a alínea “e”, do inciso II, §1º do art. 61 da Constituição Federal. Após a Emenda Constitucional 32/2001, a iniciativa para dispor sobre a atribuição e estruturação dos órgãos da administração não é mais privativa do Presidente da República.

### 4.3 Da Incorrência de Usurpação de Competência Legislativa pela União

A Lei 10.826/2003 é lei geral que substitui e aperfeiçoa a anterior (Lei 9.437/97), fixando normas gerais sobre a produção e consumo de armas de fogo e munições, de necessária uniformidade entre os Estados Federados e regulando atividade da Polícia Federal em temas de repercussão interestatal e internacional, em acordo com o disposto no art. 24, V, §§1º e 2º e 144, § 1º, I e §4º da Constituição Federal de 1988.

## 1. DA LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES PARA SE MANIFESTAREM NA QUALIDADE DE *AMICI CURIAE*

Com a promulgação da Lei 9.868/99 foi permitido às associações civis manifestarem-se nas ações declaratórias de inconstitucionalidade, na qualidade de *amicus curiae*. Dispõe o § 2º, do artigo 7º, da Lei 9.868/99:

Art. 7º. (...)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Em julgamento da ADIn 2130-3/SC, este Colendo Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sobre as entidades e órgãos previstos no parágrafo supra e sobre sua participação no controle abstrato de constitucionalidade das leis:

*“[permitindo a participação de amicus curiae, o STF] valorizará, sob perspectiva eminentemente pluralística, o sentido essencialmente democrático dessa participação processual, enriquecida pelos elementos de informação e pelo acervo de experiências que o amicus curiae poderá transmitir à Corte Constitucional, notadamente num processo como o de controle abstrato de constitucionalidade, cujas implicações políticas, sociais, econômicas, jurídicas e culturais são de irrecusável importância e de inquestionável significação”.* (STF, ADInMC 2130-3/SC, rel. Min. Celso de

Mello, j. 20.12.2000, DJU 2.2.2001, p.145  
- grifamos).

Neste sentido, segue ementa de julgamento de referida ADIn:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE. POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.868/99 (ART. 7º, § 2º). SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO.

- No estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou a figura do *amicus curiae* (Lei nº 9.868/99, art. 7º, § 2º), permitindo que terceiros - desde que investidos de representatividade adequada - possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional.

- A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses

gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais.

Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* - tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional” (grifamos).

A **Conectas Direitos Humanos** tem como objetivo estatutário promover, apoiar, monitorar e avaliar projetos em direitos humanos em nível nacional e internacional, em especial: I- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; VI – **promoção de direitos estabelecidos, por meio da prestação de assessoria jurídica gratuita, tendo, inclusive, quando possível e necessário, a capacidade de propor ações representativas** ([www.conectas.org](http://www.conectas.org)). Com amplo mandato em direitos humanos, a Conectas possui como principal área de atuação a operacionalização do Direito em lógica de prevalência dos direitos humanos.

O **Instituto Sou da Paz**, de sede em São Paulo, tem como missão contribuir para a efetivação no Brasil de políticas públicas de segurança e prevenção da violência que sejam eficazes e pautadas pelos valores da democracia, da justiça social e dos direitos humanos, por meio da mobilização da sociedade e do Estado e da implementação e difusão de práticas inovadoras nessa área ([www.institutosoudapaz.org.br](http://www.institutosoudapaz.org.br)). O Instituto Sou da Paz esteve em permanente contato e apoio na elaboração do Estatuto do Desarmamento, sendo inquestionável seu conhecimento na área.

O **Viva Rio**, com sede do Rio de Janeiro, também tem seu mandato vinculado à questão da segurança pública e direitos humanos, desenvolvendo suas campanhas de paz e projetos sociais em cinco áreas: direitos humanos e segurança pública, desenvolvimento comunitário, educação, esportes e meio ambiente ([www.vivario.org.br](http://www.vivario.org.br)). Assim como o Instituto Sou da Paz, o Viva Rio esteve presente em todas as discussões e debates públicos em relação ao Estatuto do Desarmamento, possuindo expertise para figurar como *amicus curiae*.

Neste sentido, comprovada a legitimidade e representatividade das entidades na matéria ora questionada, ressalta-se a inquestionável relevância da lei objeto desta ADIn, devendo admitir-se estas instituições na qualidade de *amici curiae*. Ressalte-se que, mesmo não havendo prazo especificado na Lei 9.868/99 para as manifestações deste tipo, admiti-lo ainda durante a fase de instrução é razoável e somente agrega valor ao julgamento da ação.

**O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) é vital à sociedade**, em todos os sentidos, para a consolidação de políticas de segurança e retrocesso dos índices de violência que assolam o país, como restará provado a seguir.

## 2. ANTECEDENTES

A Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, ficou mais conhecida como Estatuto do Desarmamento é resultado de um longo processo de debate público, tendo passado também por intenso processo de deliberação em ambas casas do Congresso, que deu espaço a

audiências públicas tanto em Brasília como em diversos Estados da Federação.

De fato, a campanha pelo desarmamento teve seu início no final dos anos noventa, sendo encabeçada pelo Viva Rio, Sou da Paz e ILANUD, e rapidamente tomou proporções nacionais, dada a relevância do tema e preocupação comum de todos. A Lei 10.826/03 responde, assim, aos anseios sociais e representa grande conquista em prol da paz e pelo fim da violência, tão desejado por todos.

A ADIn 3112 proposta pelo PTB questiona a constitucionalidade da referida lei em aspectos formal e material que não merecem acolhimento, como a seguir exposto.

### **3. FATOS**

#### **3.1 AS ARMAS DE FOGO NO CONTEXTO DA VIOLÊNCIA BRASILEIRA**

A criminalidade violenta vem aumentando de forma acentuada nos últimos vinte anos no Brasil. **Entre os anos de 1980 e 2000, o número de homicídios subiu de 12 por cada 100 mil habitantes para 27 por 100 mil habitantes, havendo um aumento superior a 200%.** Em alguns bairros das periferias brasileiras esta cifra chega a 438 por 100 mil habitantes, **número que ultrapassa as mortes na maioria dos países em guerra.**



Ora, todos sabemos que a violência é multicausal e que para enfrentá-la é necessário um conjunto de ações eficazes e coerentes. Contudo, não podemos nos esquecer que aliado a medidas de médio e longo prazo, devemos também adotar resoluções que possam surtir efeitos imediatos, principalmente aquelas capazes de reduzir com mais intensidade os fatores que potencializam a violência, **dentre os quais as armas.**

**O Brasil é, conforme dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o país número 1 em homicídios praticados por armas de fogo no mundo. São ao todo 46.000 mortes por ano, sendo que uma a cada 13 minutos.**

O Brasil é responsável por 11% das mortes por arma de fogo no mundo, possuindo 2,8% da população mundial. De fato, tais dados não existem à toa. O número de armas no Brasil é estimado entre 7 e 20 milhões, presentes em cerca de 10% dos lares<sup>1</sup> e a consequência deste grande número é a morte.

### **3.2 HOMICÍDIOS COM ARMAS DE FOGO**

Dados de 2000 revelam que **64.3% dos homicídios no país foram cometidos com arma de fogo**, índice incontestado sobre a maximização de violência trazida pela grande existência de armas. Em alguns locais, como o município do Rio de Janeiro, 65% das razões de óbito de jovens entre 15 e 29 anos foi a arma de fogo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Em pesquisa de vitimização realizada pelo Ilanud/Datafolha em São Paulo (1997), estimou-se a existência de armas de fogo em 8% das residências paulistanas. No Rio de Janeiro, a mesma pesquisa, em 1996, avaliou como provável a existência de armas em 9% dos lares cariocas.

<sup>2</sup> Vide quadro pág. 6, Anexo: Relatório do Grupo de Trabalho sobre Controle de Armas de Fogo

Ao contrário do que muitos pensam, grande parte dos homicídios em território nacional não é cometido por "bandidos", mas por pessoas "de bem", na maioria derivados de **motivos fúteis**.

Em São Paulo, segundo dados da Secretaria da Segurança Pública<sup>3</sup>, quase **50% dos homicídios são cometidos por pessoas sem histórico criminal e por razões banais**.

Dados semelhantes são apresentados pelo sociólogo Guaracy Mingardi<sup>4</sup>, em uma pesquisa de 1996 que revelou que 48.3% dos casos de homicídio registrados na Zona Sul da capital de São Paulo, vítima e autor mantinham uma relação prévia de parentesco, vizinhança, amizade ou outra proximidade qualquer. No Rio de Janeiro, de acordo com pesquisa realizada pelo ISER no mês de março de 1998, de 164 ocorrências com vítimas fatais, em 35% dos casos havia relacionamento anterior entre autor e vítima.

Outro fato importante a ser destacado é que **a auto-defesa**, alegada nesta ADIn como “direito inalienável essencial para manter a vida” **é na maioria das vezes um tiro que sai pela culatra**. De fato, pesquisas sobre defesa e vitimização revelam que a posse de arma como forma de defesa é uma ilusão.

**Um cidadão armado tem 56% mais chance de ser morto em uma situação de roubo do que os que andam desarmados<sup>5</sup>.**

---

<sup>3</sup> SSP/SP, 2001.

<sup>4</sup> Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP.

<sup>5</sup> SSP/SP e IBCCrim, 2002.

Infelizmente, os efeitos das armas de fogo não param por aí. Em relação a acidentes e suicídios, tem-se que **a cada 7 horas uma pessoa é vítima de acidentes com armas de fogo no Brasil**<sup>6</sup>. Pessoas com pouca familiaridade com esses instrumentos são atingidas inadvertidamente, **sendo as crianças as figuras mais fragilizadas deste cenário**.

Em relação aos suicídios, **os lares com armas de fogo têm 11 vezes mais chances de suicídio do que aqueles lares sem armas**<sup>7</sup>. O Rio Grande do Sul, estado brasileiro com alta concentração de armas nas mãos de civis, é líder nesta modalidade de atentado contra à vida, contando com uma taxa de cerca de 10 suicídios em cada 100 mil habitantes.

Resta comprovado, assim, que **não há destino certo para os projéteis que saem da arma de fogo. As balas não respeitam a linha divisória entre “mocinhos e bandidos”**.

### 3.3 A ARMA QUE MATA

Ignácio Cano, em pesquisa realizada sobre armas registradas e acauteladas, apontou que **75% dos crimes são cometidos com armas brasileiras e de calibre permitido, ou seja, provenientes das nossas fábricas**.

Segundo Projeto Controle de Armas, Viva Rio/ISER, no Estado do Rio de Janeiro, das 205.323 armas apreendidas pela polícia em

---

<sup>6</sup> Organização das Nações Unidas – Estudos sobre regulação de armas.

<sup>7</sup> Pesquisa publicada no New England Journal of Medicine pelo Dr. Arthur Kellerman.

poder de criminosos no período de 1950 a 2001, 74% foram produzidas legalmente aqui no Brasil<sup>8</sup>. Em período recente, de 1999 a 2003, as polícias (civil e militar) do Estado do Rio de Janeiro apreenderam quase 43.000 armas de produção nacional.

Em São Paulo, pesquisa realizada por Túlio Kahn<sup>9</sup>, indica que as apreensões de armas de fogo também são de procedência nacional na sua maioria absoluta. Sendo 54,6% referente à Taurus e 16% provenientes da Rossi .

Diante destes tristes dados, chega-se a uma só conclusão: **somos mortos pelas nossas armas.**

Diferentemente do que é retratado pela mídia, ou que está depositado no imaginário coletivo, as armas utilizadas pelos criminosos não são fuzis ou submetralhadoras importadas, mas sim armas saídas da indústria armamentícia nacional sem qualquer restrição<sup>10</sup>!

Na verdade, a maioria das armas **apreendidas em situação ilegal** não são armas longas automáticas, de uso militar, e granadas de mão, mas **são as pistolas e revólveres** de produção em larga escala **das empresas brasileiras**<sup>11</sup>.

O Brasil é o segundo maior produtor de armas de fogo de pequeno porte das Américas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e

---

<sup>8</sup> Vide gráfico pág. 13, Anexo: Relatório Grupo de Trabalho sobre Controle de Armas de Fogo Armas de Fogo - Impacto do Estatuto, CAP-SSP/SP (anexo).

<sup>10</sup> Vide quadro pág. 11, Anexo: Relatório Grupo de Trabalho sobre Controle de Armas de Fogo.

<sup>11</sup> Vide gráfico, pág. 12, Anexo: Relatório Grupo de Trabalho sobre Controle de Armas de Fogo.

estas armas que saem das fábricas legalmente migram para abastecer o mercado ilegal brasileiro.

**Além de restringir a comercialização e o porte das armas, a Lei 10.826/03 estabelece uma série de mecanismos de identificação das armas de fogo e de sua munição, que viabilizam o rastreamento do seu caminho, permitindo a localização dos desvios e do tráfico ilegal de armas. O combate ao mercado ilegal é medida de igual importância, para que se retire de circulação todas as armas.**

Neste sentido, os argumentos levantados na inicial, sobre o ônus que recairá sobre a indústria de armas para atender a todas as determinações da lei são despropositados, pois além de viável tecnicamente, a proteção do direito à vida de milhares de pessoas sobrepõe-se a eventuais custos financeiros ao empreendimento econômico dos produtores de armas.

Em parecer<sup>12</sup> feito pelo Viva Rio restou comprovado que todas as exigências técnicas da lei são viáveis e absolutamente necessárias para a eficácia do controle de armas.

Inadequado que a discussão técnica seja trazida a mais alta Corte do país, conforme já decidiu por este Egrégio Supremo Tribunal Federal na ADIn 2396, julgada em 2003.

“(...) não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em

---

<sup>12</sup> Parecer Técnico Viva Rio – Vide Anexo.

questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita a verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional”.

#### **4. DIREITO – DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.826/03 – ESTATUTO DO DESARMAMENTO.**

##### **4.1 DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 35 DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO FRENTE AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Substantivamente, os autores desta ADIn acusam a existência de diversos supostos vícios de inconstitucionalidade na Lei Federal no. 10.826 de 22 de dezembro de 2003, que não merecem acolhimento, conforme exposto a seguir:

#### **Não há direito constitucional de portar armas, muito menos direito humano de portar armas.**

Começamos pela tese central desta ação. Para os representantes das armas, ao limitar o porte de arma de fogo aos integrantes das forças armadas e dos diversos órgãos de segurança pública, às empresas de segurança privada e aos integrantes de entidades de desporto cujas atividades demandem o uso de armas, o artigo 6º da lei em análise violaria o **direito à vida** (artigo 5º caput da CF), **à segurança** (artigo 5º *caput* da CF cc. 144), **à propriedade** (artigo 5º, caput da CF), e o **direito adquirido** (artigo 5º XXXVI da CF).

Cumpra destacar que em nenhum lugar da petição, ou do parecer do Ilustre Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, ousaram os autores a invocar violação a um direito constitucional, portanto direito fundamental, de andar armado. Isto não se deve a qualquer forma de lapso, mas ao simples fato de que **não há direito constitucional de portar uma arma.**

Podemos vasculhar a Constituição de 1988 – do primeiro ao último artigo – e não encontraremos qualquer indício de que o constituinte tenha reconhecido um direito fundamental a portar armas.

Seria leviano afirmar, no entanto, que apenas constituem direitos fundamentais aqueles que se encontram expressamente grafados na Constituição (parágrafo 2º do artigo 5º da CF). Como é de todos sabido a linguagem dos direitos é propositalmente aberta, para permitir que dentro do campo protegido por um direito fundamental, veiculado por um princípio, possam ser invocados outros direitos. Evidente que esta derivação de direitos só se justifica quando o direito subsidiário cumpra o papel de assegurar aquele direito originalmente protegido pela Constituição. Não é este o caso do interesse de andar armado.

O próprio parecerista citado pelos autores, em seu já clássico *Curso de Direito Administrativo*, ao analisar a distinção entre atos administrativo vinculados e discricionários, coloca a concessão de autorização pela autoridade policial para portar arma de fogo como exemplo de um ato discricionário. Vejamos:

“A situação é bastante diversa quando a lei deixa ao Poder Público certa margem de

discricionarieidade por ocasião da prática do ato. Assim, considere-se o caso da autorização do porte de arma. Se o particular solicita, a Administração deferirá ou não, posto que a lei não a constrange à prática do ato, dado que faculta ao Poder Público examinar no caso concreto se convém ou não atender ao pretendido pelo interessado.” (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 14<sup>o</sup>. edição, p. 382)

Ora, que direito fundamental é este que a “Administração deferirá ou não, posto que a lei não constrange à prática do ato...”?

Argumenta-se na ADIn 3137 que o porte de armas é sim direito, não renovável, perene, permanente, intangível! Ora Exas., levemos a sério a questão e deixemos as retóricas rasas de lado. O porte de armas nunca foi direito, sendo interesse hoje regulado para a preservação de verdadeiros direitos: o direito de não ter seu filho morto por acidente de armas; de não morrer ao reagir a um assalto; de não se tornar assassino em uma discussão de bar; e de não ser usado para sustentar o crime organizado e a violência.

Diretos fundamentais são, por sua natureza, intangíveis, ou seja, devem ter sempre o seu núcleo duro preservado em qualquer processo de ponderação.

No caso brasileiro, os direitos fundamentais sequer podem ser objeto de emenda que tenda a abolí-los, conforme determina o artigo 60, parágrafo 4<sup>o</sup>, IV da Constituição Federal. De que forma equiparar uma mera faculdade conferida pela lei, submetida à



discricionariedade da Administração, a uma categoria de direitos que não podem ser tolhidos pelo poder constituinte reformador? Somente por um total descompromisso com a idéia de supremacia da Constituição.

De fato, estranho seria que qualquer Constituição assegurasse um amplo direito de portar armas aos cidadãos comuns. Afinal a razão primeira para a realização do contrato social, pelo qual criamos nossos Estados, é a garantia da paz; paz esta que tem como precondição a monopolização dos meios da violência por uma autoridade legítima. Como nos explica Hobbes, a razão pela qual deixamos o Estado de natureza é por temer nossos vizinhos. É a possibilidade de que nossa vida ou bens sejam destituídos por outras pessoas que nos mobiliza a transferir para o Estado todos os meios de que dispomos para injuriar terceiros.

Neste mesmo sentido, autores clássicos como Max Weber, Sigmund Freud ou Norbert Elias, atentam para o fato do processo civilizatório estar umbilicalmente ligado à monopolização dos meios de coerção pelo Estado. Aliás, a monopolização dos meios de coerção faz parte da própria definição weberiana de Estado.

Sem que a sociedade seja destituída dos meios de violência não se estabelecem as precondições necessárias à construção da paz social. A afluência de armas junto ao corpo social, em casos extremos, coloca em xeque a própria existência do Estado, o que tem se dado na ação de narcotraficantes e justiceiros, no campo e na periferia das grandes cidades. Sendo assim, é natural que as constituições não reconheçam direito fundamental a portar arma, deferindo à

legislação ordinária, em circunstâncias especiais, autorizar o seu porte. No caso brasileiro, esta autorização ainda está circunscrita à discricção da Administração.

A grande exceção a esta lógica, entre os países democráticos, encontra-se presente, de forma mitigada, na Constituição Norte Americana. Deve-se destacar a este respeito que o direito de manter e portar armas (“keep and bear arms”) está diretamente relacionado com a organização das brigadas estaduais (“well regulated militia”) voltadas à preservação da autonomia recém adquirida pelos Estados, após a independência. É isto que dispõe a segunda emenda, de 1791.

Hoje o argumento de que há um direito constitucional de todo cidadão de ter e portar armas, fora do contexto da defesa da autonomia dos Estados, vem sendo muito contestado pelos liberais americanos. Em sentido contrário, importante que se diga, grande parte dos que apóiam uma interpretação favorável ao porte irrestrito de armas vêm da indústria de armas, das associações de donos de armas e dos grupos de extrema direita, que repudiam toda a autoridade do governo federal, como a “Michigan Militia”, da qual fazia parte Thimoty McVeigh, responsável pela explosão de um prédio do governo federal em Oklahoma, ocasionando a morte de 168 pessoas, dentre elas dezenas de crianças que se encontravam na creche do prédio.

A situação das demais democracias do mundo é, no entanto, muito distinta. Países como Japão, Inglaterra e França optaram não apenas por limitar o porte de arma de fogo pela população comum, mas por

bani-las da sociedade. Importante ressaltar o debate jurídico político americano, para realçar o seu descolamento da realidade constitucional brasileira. Aqui não há qualquer dispositivo que direta ou indiretamente nos permita reivindicar um direito constitucional para portar armas de fogo.

### **Direito à segurança, à vida e à propriedade**

O que se poderia argumentar é que o interesse de andar armado encontra-se situado dentro do direito geral da liberdade e da propriedade. Ou seja, as pessoas teriam o direito de se defender do modo que entendessem mais adequado e se tal entendimento levasse a aquisição de uma arma de fogo, esta poderia ser adquirida, sendo então protegida pelo direito da propriedade.

Diferente do que é alegado na ADIn 3137, toda propriedade deve exercer sua função social e pode ser restrita pelo Poder Público. É absurdo sustentar que somente os imóveis rurais são sujeitos ao mandamento constitucional de função social da propriedade! Inútil seria o Estado permissivo de injustiça e perpetuador das mazelas de seu povo.

De outro lado, invocar o interesse de andar armado a partir do direito à vida e à segurança, como visto pela farta apresentação de dados empíricos, é um contra-senso. Embora intuitivamente possamos achar que a arma amplia a segurança e protege a vida, os fatos demonstram o contrário. **As armas apenas potencializam desfechos fatais a conflitos necessariamente existentes dentro de qualquer comunidade.** As armas de fogo não apenas reduzem a

segurança pública, como ampliam a possibilidade de que seu portador - ou daqueles que com ele convivam - sejam vítimas do potencial de violência fatal que lhes é inerente.

O que é preciso verificar é se este interesse de andar armado deve preponderar sobre o direito à segurança pública e à própria vida, reconhecidos pela Constituição Federal.

Antes, porém, de analisar o conteúdo destes direitos e suas repercussões sobre a análise da constitucionalidade da Lei Federal 10.826/ 2003, fundamental que se compreenda a natureza própria dos direitos fundamentais.

**Jeremy Bentham afirmava *que ter um direito é ser beneficiário de deveres de outras pessoas ou do Estado*.**<sup>13</sup> Assim, por exemplo, se eu tenho o direito de andar pelas ruas, conclui-se que as demais pessoas têm, por alguma razão, o dever de respeitar esse meu direito, não podendo restringir a minha liberdade.

As pessoas que têm um direito, portanto, deveriam encontrar-se numa posição mais confortável em relação àqueles que têm obrigações. Como num jogo de baralho, onde há determinadas cartas que têm mais valor que as cartas dos adversários, a presença de direitos é um trunfo.<sup>14</sup> Assim, quando numa discussão reivindicamos um interesse ou um valor que nos diz respeito, como a integridade física, que é protegida por um direito, esta reivindicação deve prevalecer sobre outros valores ou interesses que

---

<sup>13</sup> Esta é a formulação básica de David Lyons, a partir da obra de J. Bentham, *Rights, Claimants and Beneficiaries*, *American Philosophical Quarterly*, V 6, no. 3, 1969, 173.

<sup>14</sup> Ronald Dworkin, *Rights as Trumps*, in Jeremy Waldron, *Theory of Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1984, 153.

não são protegidos por direitos. Não se busca aqui argumentar, no entanto, que os direitos tenham uma pretensão absoluta, que devam prevalecer sempre sobre todos os outros interesses não protegidos por direito, mas esta é uma presunção.

Neste sentido deve-se destacar que a relação entre direitos e obrigações é mediada e não automática. Daí a adequação da proposição de Raz de *que ter um direito significa ter uma boa justificativa, uma razão suficiente, para que outras pessoas estejam obrigadas, e, portanto, tenham deveres em relação aquela pessoa que tem um direito.*<sup>15</sup>

Ora, ao assegurar a Constituição o direito à vida no *caput* do artigo 5º, ao mesmo tempo está-se criando um direito universal a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país e uma obrigação correlata a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil - e ao próprio Estado - de não matar.

Estabelece-se, assim, uma reciprocidade simétrica entre as pessoas, em que ao mesmo tempo cada um é sujeito do direito de não ser morto e sujeito à obrigação de não matar. Ou seja, não estão autorizados a colocar a minha vida em risco, assim como não estou autorizado a colocar em risco a vida das demais pessoas.

Ao Estado também cabe um conjunto de obrigações, ainda que não simétricas, pela própria natureza desta instituição. Ao Estado não só está vedado matar, como deve este ainda contribuir para que a vida

---

<sup>15</sup> De acordo com Raz “X tem um direito se e somente se X pode Ter um direito, e, outras coisas sendo iguais, algum aspecto do bem estar de X (seu interesse) é uma razão suficiente para manter uma outra pessoa a ela obragada”; Joseph Raz, *The morality of freedom*, Claredon Press, Oxford, 1986, 166.

das pessoas não seja colocada em risco pelos demais, bem como promover a sanção daqueles que violem direitos alheios.

Em grande medida a segunda parte da obrigação do Estado, correlata ao direito à vida, confunde-se com a obrigação do Estado decorrente do direito à segurança. Em grande parte, porque o direito à segurança não se resume à proteção do direito à vida, mas também de outros direitos e bens tutelados pelo sistema jurídico.

Temos, assim, direitos distintos que geram obrigações distintas, para as pessoas e para o Estado. Enquanto o direito a vida impõe uma obrigação primária de não matar, tanto ao conjunto da sociedade quanto ao Estado, este mesmo direito impõe obrigações secundárias ao Estado que se confundem com as obrigações derivadas do direito à segurança.

A obrigação de não matar é peremptória. Sua prática é sancionada penalmente. **As condutas que põem em risco o direito à vida das pessoas devem ser minimizadas, não apenas por razões de segurança pública, mas de preservação individual.**

A obrigação de garantir a segurança, por sua vez é mais difusa. O conteúdo deste direito não é auto-evidente. Assegurar que as pessoas não sejam vítimas de crimes talvez seja o seu fim último, porém dificilmente atingível, enquanto a sociedade for formada por pessoas e não apenas por anjos. Aliás, se nossa sociedade fosse composta por anjos, como diria Madison, no *Federalista 49*, desnecessárias seriam as instituições e o direito.

O fato, porém, de não haver um conteúdo objetivo e determinável, ou seja, de estarmos à frente de uma norma de conteúdo aberto, não significa que seja este direito destituído de sentido. Parece claro que face ao direito à segurança, tal como esculpido no caput dos artigos 5º. e 144 da Constituição Federal, ao Estado e aos membros da sociedade ficam impostas certas responsabilidades, senão vejamos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...).

Ora, o que se espera do Estado é que opere legitimamente, no máximo de sua capacidade, no sentido de minimizar a violação ao direito das pessoas, agindo tanto no âmbito preventivo quanto punitivo. O termo minimizar foi aqui empregado não para aliviar as obrigações do Estado, mas para alertar para o fato de que a segurança total é inatingível. Porém há um mandato de otimização impulsionando o Estado a fazer todo o possível, dentro dos limites que lhe foram estabelecidos pelo direito, para assegurar a integridade das pessoas e do patrimônio.

Por outro lado, também as pessoas têm responsabilidades (deveres) para com o direito à segurança, novamente numa relação de reciprocidade simétrica. Em primeiro lugar está a obrigação de abstenção de violar, em segundo lugar surge a obrigação de não colocar em risco a integridade dos direitos da demais pessoas por intermédio de ações ou omissões.

Neste contexto o presente diploma restringe o porte de armas para a população comum e determina outras providências voltadas a assegurar um maior controle na circulação de armas e munições e garantir o rastreamento de projéteis. Em última instância, se autorizado pela própria população, por intermédio de referendo popular, poderá reduzir ao máximo o comércio de armas e munições para a população comum.

Trata-se, portanto, de uma política pública voltada a ampliar a fruição, por parte dos indivíduos, dos direitos à vida, à segurança e conseqüentemente à propriedade.

Alegar, como de fato alega-se na ADIn 3137, que a existência de armas preserva a vida é não apenas um contra-senso como uma inverdade, como exaustivamente demonstrado nos fatos deste *amicus*.

### **Da razoabilidade e constitucionalidade da lei**

Questiona-se nesta ação se esta política, veiculada por intermédio de uma lei e que deve ser colocada em prática por um conjunto de agências do Estado e pela própria comunidade, é legítima; se é aceitável constitucionalmente.

Somos obrigados, assim, a realizar um processo de ponderação ou balanceamento para verificar se o interesse de portar e eventualmente possuir uma arma de fogo deve se sobrepor aos direitos de cada pessoa à vida e da comunidade como um todo e dos indivíduos à segurança pública.



A primeira etapa deste teste de constitucionalidade passa pela verificação da adequação. Pretende-se, então, analisar se a medida proposta atende aos fins almejados, ou seja, se o Estatuto do Desarmamento tem potencial, uma vez implantado, de assegurar em maior medida o direito à vida e à segurança.

Como visto na exposição dos fatos, no último ano mais de 46 mil pessoas foram vítimas de homicídios em nosso país. São cerca de 4 mil mortes ao mês e 130 ao dia. Isto coloca o Brasil na vexatória posição de uma das nações mais violentas do mundo, com 27 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes.

A violência, embora a todos afete, é distribuída de maneira absolutamente desigual. Os mortos são prevalentemente jovens pobres, negros, moradores das periferias e favelas das grandes cidades. A incidência de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos é quase duas vezes maior do que em relação aos adultos. Em algumas regiões de São Paulo ou Rio de Janeiro a taxa de homicídios que atinge os jovens chega a ser de 438 vítimas em cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto em regiões mais afluentes a taxa não chega a dois dígitos.

Se as causas para esta violência são múltiplas, o instrumento pelo qual são perpetrados não. Mais de 60% dos homicídios no Brasil é o mesmo: arma de fogo. Conforme pesquisa das Nações Unidas, repita-se, o Brasil é o país com maior índice de mortes por armas de fogo em todo o mundo!

Diferentemente do que supõe o senso comum estas mortes não decorrem todas, ou sequer a sua grande maioria, de um ambiente de criminalidade. Embora não haja dados para todo o Brasil, é significativa a descoberta de Guaracy Minguardi diretor científico do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, de que quase 50% dos homicídios em São Paulo ocorrem entre pessoas que se conhecem e em que o autor dos disparos não tem passado criminal. São conflitos de bar, de vizinhança, cobranças de dívidas que em face da presença abundante de arma de fogo, culminam com a morte de um ou mais dos envolvidos.

Esta percepção da realidade dos homicídios, no entanto, não se funda apenas em dados estatísticos. Dois dos mais experientes policiais do país, Cel. Rui César e Dr. José Oswaldo Pereira Vieira, que respectivamente comandaram a Polícia Militar e a Polícia Civil do Estado de São Paulo, que constituem as maiores corporações policiais do país, confirmam, por experiência de décadas na luta contra o crime, que a abundância de armas de fogo é um elemento determinante no enorme número de mortes por motivos fúteis em nossa sociedade. Razão pela qual são signatários do manifesto a favor do desarmamento acostado a esta manifestação.

Isto demonstra que a proposição acolhida pelo Estatuto do Desarmamento de restringir o porte de arma à pessoa comum é um meio absolutamente idôneo para reduzir as mortes decorrentes de conflitos intersubjetivos.

Por outro lado a restrição ao porte de arma de fogo por pessoas comuns também reduz o risco de morte do próprio portador e daqueles que estão ao seu lado. Como demonstram dados da própria Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo, o portador de arma de fogo tem uma chance 57% maior de ser vítima de latrocínio do que aquele que não porta uma arma. Isto demonstra que é falaciosa a crença de que a pessoa armada está em melhores condições de proteger a sua própria pessoa. Cai por terra, assim, o argumento de que se estaria retirando da pessoa o meio mais eficiente para sua defesa. Com proibição do porte da arma, o Estado, além de contribuir para a redução da violência intersubjetiva, também estará limitando o risco daqueles que à guisa de reagir ao crime, são dele vítimas em maior medida, exatamente por estarem armados. Neste sentido também é voz corrente entre policiais – inclusive por intermédio de campanhas publicitárias - que as pessoas não devem tentar reagir, pois aumentam enormemente o risco de um desfecho fatal para elas mesmas.

Conforme já comprovado nos fatos, o Estatuto do Desarmamento reduz os riscos de morte para os portadores e familiares de possuidores de armas de fogo e assim também parece ser uma política mais do que adequada e idônea.

Até o presente momento só falamos dos benefícios que a implantação do presente Estatuto trará em razão da redução da circulação de armas de fogo nas mãos de pessoas comuns. Como visto, esses benefícios, por si só, já seriam suficientes para atender os padrões de adequação exigidos por nosso teste de constitucionalidade. **Ter o potencial de reduzir milhares de**

**homicídios/ano, derivados de conflitos banais entre pessoas comuns, sem qualquer passado criminal; assim como de reduzir o número de vítimas de latrocínio que tentaram reagir por encontrarem-se armadas; e também de reduzir o número de casualidades decorrentes de conflitos e acidentes domésticos, que vitimam especialmente mulheres e criança, torna o Estatuto adequado completamente às suas finalidades e à Constituição.**

As armas nas mãos dos criminosos, de acordo com os dados acima descritos, são responsáveis pelos restantes 50% dos homicídios ocorridos numa cidade como São Paulo. A lei, porventura, também oferece uma resposta adequada e idônea a este problema? Certamente. Em primeiro lugar, a lei cria um sistema mais rigoroso e eficiente para que a polícia possa reprimir o porte, o comércio e tráfico ilegal de armas. Por outro lado, foram criadas demandas técnicas para identificação de munição e armamento que facilitará a investigação e repressão de crimes praticados com arma de fogo. Assim, também neste sentido a lei parece idônea para atingir os objetivos colimados.

Em segundo lugar, o Estatuto terá um impacto direto no mercado ilegal de armas. Diferentemente do mercado de drogas, as armas sempre têm uma origem legal. A questão é como uma arma fabricada legalmente chega às mãos de um criminoso. Três são as hipóteses aventadas por policiais e pesquisadores: contrabando, falha na fiscalização, obtidas a partir de furtos e roubos de armas de propriedade de cidadãos que as obtiveram legalmente.

Assim, ao criar mecanismos mais eficientes de fiscalização e reduzir a circulação de armas legais, certamente o Estatuto do Desarmamento também estará contribuindo para dificultar o acesso das armas de fogo a criminosos.

Logo não há como escapar a conclusão de que a lei é plenamente adequada, passando, assim, na primeira etapa de seu teste de constitucionalidade.

A segunda etapa do processo de ponderação ou balanceamento impõe ao intérprete verificar se a medida proposta é a menos danosa para atingir o objetivo colimado. Ou seja, se houver outras medidas, igualmente idôneas e exeqüíveis, mas que sejam menos restritivas de direitos e interesses da comunidade, o que se propõe é inconstitucional.

Nenhuma política de segurança, por si só, terá a capacidade de eliminar o risco de homicídio e promover a redução total da criminalidade patrimonial. É de um enorme conjunto de ações, que passam pela redução da desigualdade e dos enormes índices de desemprego, pela reforma urbana, sentimento religioso, agregação familiar, passando pela modernização e reforma do sistema de justiça, que resultará um aumento geral dos níveis de segurança pública.

Desta forma, fica prejudicada a etapa do exame de necessidade ou exigibilidade. Dificilmente se poderá encontrar uma outra política concreta que possa ser colocada em competição com a proposta no

Estatuto, para se verificar o potencial ofensivo de cada uma aos demais interesses da comunidade.

Sendo, assim, passamos diretamente para a etapa do processo de ponderação, propriamente dito.

A medida ora proposta, portanto, é necessariamente uma ação entre inúmeras outras. Como já foi amplamente demonstrado é uma medida idônea. Sem dúvida nenhuma ela restringe os interesses daqueles que entendem que andar armado pode aumentar a sua segurança pessoal e, conseqüentemente, a segurança pública.

Como também amplamente demonstrado esse interesse não constitui um direito fundamental propriamente dito, enquanto o Estatuto do Desarmamento promove diretamente dois direitos fundamentais: vida e segurança. Mais do que isto a restrição ao interesse de andar armado, não gera a redução do risco de vida da pessoa que escolhe este curso de ação. Novamente os dados e a experiência policial demonstram que aquele que anda armado, além de ampliar o risco geral de violência, coloca a sua própria vida numa posição de maior vulnerabilidade.

**Desta forma ao restringir o acesso à arma de fogo o Estatuto não estaria limitando o direito à vida e à segurança, como pretendem os defensores de armas, mas aumentando a segurança geral e diminuindo o risco de morte.** Ao fazê-lo, estariam restringindo minimamente o direito geral à liberdade para promover que a pessoa possa continuar usufruindo de seu direito de fazer escolhas, portanto, de seu direito geral de liberdade. Trata-se

de uma estratégia em que uma limitação mínima ao invés de restringir aumenta a possibilidade de fruição do próprio direito que se argumenta violado, qual seja, a liberdade.

Tome-se como exemplo o Estado restringe o acesso a determinadas drogas ilícitas, apesar do interesse - ainda que irracional - de muitas pessoas em consumi-las. O Estado só pode fazer isto porque estas drogas impõem riscos àqueles que as consomem, e a terceiros. Com a mesma legitimidade, em função do seu potencial protetivo do direito à vida e promocional do direito à segurança, o Estatuto do Desarmamento está autorizado a restringir o interesse em andar armado.

#### **4.2 DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.826/2003: INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA**

A ADIn 3137 sugere que a lei em pauta sofre de inconstitucionalidade formal, por violar as prerrogativas de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo (art. 61, §1º, II, e, CF/88) e por usurpar competência dos estados federados (art. 24, V e §1º da CF/88). Ambos argumentos carecem de fundamento e devem ser desconsiderados por este Colendo Supremo Tribunal Federal, conforme será exaustivamente argumentado e comprovado abaixo.

Alega-se na ADIn 3137 que a Lei 10.826/03 deve ser declarada inconstitucional em sua totalidade, em razão de violação do art. 61, §1º, II, e da Constituição Federal, desenvolvendo o argumento com base em voto de Luiz Antonio Fleury Filho, apresentado no Projeto

de Lei 1.555/2003 (páginas 4/7 da inicial), também no voto de Vicente Arruda, em projeto de Lei 292/99 e em trecho de voto do Ministro Celso de Mello, na ADIn 1.391/SP, anterior à Emenda 32/2001.

Tais trechos de votos afirmam que lei que alterar atribuições e estrutura de órgãos da administração pública deve ser de iniciativa do Presidente da República. Em nada este argumento estaria errado, não fosse o detalhe da aprovação da Emenda Constitucional 32, de 2001! A Emenda 32 retirou as expressões atribuições e estruturação da Constituição, antigamente presentes no texto.

De fato, Excelências, a Emenda Constitucional 32 alterou, dentre outros, o disposto na alínea e, do inciso II, § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. Segue a nova redação, pós emenda:

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 e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II – disponham sobre:

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

Assim, não há que se falar em vício de iniciativa da Lei 10.826/03, por dispor sobre as atribuições e estruturação do Sistema Nacional de Armas – Sinarm, uma vez que não há mais tal dispositivo em nossa Constituição Federal.



Neste sentido tem se posicionado este Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 7.247, de 15.07.2002, do Estado do Espírito Santo. Pedido de liminar. - Em exame compatível com a análise de pedido de liminar, é de considerar-se que, se a Lei estadual ora impugnada não cria, por si mesma, cargo, não há que se pretender ofenda ela as alíneas "a" e "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição, **o mesmo ocorrendo com relação à alínea "e" do mesmo dispositivo constitucional na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 32/2001, que suprimiu da iniciativa exclusiva do Presidente da República a "estruturação" e as "atribuições" dos Ministérios e órgãos da administração pública.** - Igualmente não se apresentam ocorrentes, de plano, as alegadas ofensas aos artigos 63, I, 84, III, 169, § 1º (antes da Emenda Constitucional nº 19/98 era o parágrafo único), I e II, e 2º, todos da Constituição Federal. - Ademais, não há, no caso, "periculum in mora" ou conveniência administrativa para a concessão da liminar requerida. Liminar indeferida” (STF, ADInMC 2734/ES, rel. Ministro Moreira Alvez, j. 26.2.2003 - grifamos)

Assim, incabível, por completo, esta argumentação.

Somente por precaução, cumpre assegurar que a Lei 10.826/03 não cria ou extingue órgão da administração pública. O Sinarm, no caso, foi criado pela Lei 9.437/97, e o Estatuto do Desarmamento

traz, tão somente, novas atribuições a tal órgão, sem comprometer, de qualquer forma, a integridade de nossa Constituição Federal.

#### **4.3 DA INCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELA UNIÃO**

Da mesma forma, é descabida e não merece acolhimento a argumentação de que a Lei 10.826/03 viola o disposto no artigo 24, V, §1º e, por conseqüência, ao devido processo legal.

A Lei 10.826/03 dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição no âmbito do Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Ora, em nenhum momento a Lei 10.826/2003 usurpa competência que seria dos estados federados.

A Constituição dispõe no que se refere à competência da União sobre a matéria:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V – produção e consumo.

(...)

§1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

A lei questionada nada mais faz do que estabelecer as normas gerais

sobre a produção e consumo destes produtos, tema e providências que devem possuir uniformidade entre os estados federados brasileiros.

De forma diversa, instaurar-se-ia um verdadeiro caos, onde cada Estado agiria de uma forma, instituindo uma forma de cadastramento, um tipo de registro, uma forma de controle..., tornando o objetivo maior da lei – o controle de armas para diminuição dos índices de violência e combate ao crime organizado – inalcançável.

Em que consistem as “normas gerais”? Sabe-se que a expressão migrou do Direito Financeiro ao Direito Administrativo, em tema de licitações e contratos administrativos, desde o Decreto-Lei nº 2.300/86, hoje revogado. Nesta seara preconiza ALICE GONZALES BORGES dever ser conotada à locução "normas gerais" idéias que "só têm pertinência com a especial sistemática de um Estado Federativo, onde as ordens federadas guardam uma relativa autonomia normativa"<sup>16</sup>, como é o caso da Federação Brasileira. Daí a razão de surgirem:

**“normas gerais quando, por alguma razão, convém ao interesse público que certas matérias sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que guardam pertinência. Tem-se então, leis nacionais, forçosamente mais genéricas, que ditam certas diretrizes, princípios gerais,**

---

<sup>16</sup>BORGES, Alice Gonzales, **Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos**, RDP, vol. 96, p.81.

comandos normativos dirigidos ao legislador das ordens federadas locais. Este, por sua vez, **sem quebra de sua autonomia**, irá desenvolvê-los, **aplicá-los às suas realidades locais peculiares**, através da expedição de suas próprias normas"<sup>17</sup> (grifamos)

Da mesma forma CLÁUDIO PACHECO, citado por FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA<sup>18</sup> assinalara constituírem as “normas gerais” os “lineamentos fundamentais da matéria”, a conferirem estrutura, plano e orientação a determinado tema retido como fundamental ao interesse público e por isto espraiando-se em âmbito da Federação considerada em sua globalidade, porém não descendo a pormenores, razão pela qual deixam necessariamente tais normas espaço à atuação de outras normas, estaduais ou municipais.

Neste sentido determinou este Colendo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a inconstitucionalidade de lei do Estado do Rio de Janeiro que tratava da proibição, por lei daquele estado, da comercialização de armas de fogo – ADIn 2.035/8. Segue trecho do voto do Ministro relator, Octavio Gallotti:

“Recordo, afinal, que, **justamente com fundamento**, entre outros, **no mesmo art. 24, V, da Constituição**, e seus parágrafos, este Plenário suspendeu a eficácia das Leis fluminense n. 1.939-91 (art. 2º, II, III e IV), que estabelecia a obrigatoriedade da presença de certas informações nas

---

<sup>17</sup>Idem, p. 84.

<sup>18</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, **Competências na Constituição de 1988**, São Paulo, Atlas, 1991, p. 159. A aludida obra de PACHECO é **Tratado das Constituições Brasileiras**, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1958, Tomo II, p. 255.

embalagens de produtos alimentícios (ADIMC 1.750, RTJ 142/83) e n. 1.904-91, que obrigava as organizações de supermercados e congêneres a manterem pelo menos um funcionário, para cada máquina registradora, cuja atribuição fosse o condicionamento das compras ali efetuadas (ADIMC 669, RTJ 141/80)”.

Neste mesmo voto, pontua o ilustre Ministro relator, ao deferir a medida cautelar para suspender os efeitos da lei estadual:

“Não é fácil, como se vê, tentar conciliar, com o exercício da competência insculpida no art. 21, VI, da Constituição, a radical proibição, pelo Estado, em seu território, da comercialização de armas de fogo.

Normas reveladoras do dirigismo estatal vem, de há muito, assomando o campo do direito privado (lembre-se atualmente o Código de Defesa do Consumidor) e nele, com destaque, o do direito comercial. No tradicional espaço deste, foi expressamente mantida, pelo art. 300 da Lei 6404/76, a norma do velho Decreto-lei n. 2627/40 (art. 59, parágrafo único), que faz competir ‘sempre’ ao Governo Federal, a autorização que dependa a sociedade anônima para entrar em funcionamento.

**Outro preceito constitucional** que, talvez mais propriamente, ainda, se há, no caso, de levar em consideração, é o inscrito no **art. 24, item V, e parágrafos, da Constituição, onde se estabelece a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar, concorrentemente, sobre produção e consumo.**

Nessa ordem de idéias, a Lei Federal n. 9.437/97 veio a instituir o Sistema Nacional de Armas, estabelecer condições para o registro e o porte de arma de fogo, definir crimes e dar outras providências correlatas.

(...)

Ante o exposto, **defiro o pedido de medida cautelar para suspender, até o julgamento definitivo desta ação direta, os efeitos da Lei n. 3.219/99, do Estado do Rio de Janeiro**”.

Ora, se a lei em questionamento substitui a lei 9.437/97, afinando seus termos e tornando-a mais efetiva, trata-se de lei geral, a ser veiculada pela União, nos exatos termos e entendimento deste Colendo Supremo Tribunal Federal.

Assim, resta claro que o Estatuto do Desarmamento só seria constitucional a partir de uma lei federal, dada a natureza da matéria e nos termos da Constituição.

De fato, Exas., a Lei 10.826/2003 não trata somente de questões relativas à simples comércio, de laticínios, armários, etc., sem maiores implicações, mas, sobretudo, de segurança, portanto, de elevado interesse público. Daí a adequação de ser regida por norma federal, em sintonia, inclusive, com as demais disposições constitucionais.

Os dispositivos questionados nesta ADIn não usurpam competência suplementar dos Estados pois não tratam de questões regionais e sequer demandam atribuições gravosas aos estados federados. Trata-se de lei mais afinada, desenvolvida e completa que a anterior

– Lei 9.437/97, notadamente omissa em vários pontos, mas, ainda assim, norma geral.

Ademais, os artigos que se pretende declarar inconstitucionais nesta ADIn tratam, em parte, da fiscalização do consumo e produção pela Polícia Federal. Não há nestas medidas qualquer usurpação de competência legislativa ou federativa, uma vez cabe à Polícia Federal apurar infrações de repercussão interestatal e internacional, nos termos da Constituição:

**Art. 144. A segurança pública, dever do Estado**, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

**I – polícia federal;**

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como **outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;**

(...)

§4º. Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, **ressalvada a competência da**

**União**, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, salvo as militares.

Neste sentido, em se tratando de competência da União, tanto no que se refere à regulação de produção e consumo (art. 24, V) como também atuar na apuração de infrações que tenham repercussão internacional e interestatal, e que exijam providências uniformes, a Lei 10.826/2003, especificamente nos dispositivos questionados, atende também aos preceitos de segurança pública, enunciados no artigo 144, §1º, I, da Constituição Federal, sem qualquer conflito.

Conforme exaustivamente comprovado nos fatos e dados apresentados neste amicus, a questão das armas e do desarmamento têm repercussões em todos os estados federados e relações com os países fronteiriços ao Brasil. Somente a Polícia Federal tem a competência constitucional para lidar com infrações assim caracterizadas e somente a União pode legislar o que deve ou não a Polícia Federal fazer e apurar (art. 22, XXII, CF/88). Neste sentido, constitucional em todos os termos a Lei 10.826/2003.

## **5. PEDIDO**

Diante de todo o exposto requer-se:

- a) sejam aceitos a presente manifestação e os documentos, na qualidade de *amicus curiae* na ADIn 3137, com fundamento no artigo 7º, § 2º, da Lei 9.868/99;
  
- b) seja o pedido de medida cautelar da ADIn 3137 indeferido;



- c) seja, sem prejuízo do pedido anterior, julgada improcedente a ADIn 3137;
- d) seja concedido prazo para sustentação oral aos representantes das entidades proponentes deste *amicus curiae*, sem caracterização como intervenção de terceiros.

São Paulo, 05 de março de 2004.

**José Carlos Dias**  
OAB/SP 16.009

**Miguel Reale Junior**  
OAB/SP 21.135

**Eloísa Machado de Almeida**  
OAB/SP 201.790