



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 175.369/2015-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação declaratória de constitucionalidade.
Art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Restrições a porte de arma de fogo por guardas de municípios com menos de 500.000 habitantes.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a*, e 103, VI, da Constituição da República, e na Lei 9.868, 10 de novembro de 1999, propõe

ação declaratória de constitucionalidade,

com pedido de medida cautelar, em favor do artigo 6º, incisos III e IV, da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), que estabelece restrições a porte de arma de fogo por integrantes de guarda municipal das capitais de Estados e de Municípios com menos de 500.000 habitantes e permite

porte de arma de fogo apenas em serviço a integrantes da guarda de Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes.

Esta petição inicial se acompanha de cópia dos preceitos legais defendidos (consoante o art. 14, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de peças do processo administrativo 1.00.000.004024/2015-77, instaurado na Procuradoria-Geral da República a partir de encaminhamento, pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, de cópia de acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado.

I OBJETO DA AÇÃO

O art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003 é do seguinte teor:

Art. 6º. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

[...]

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 ([...]) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 ([...]) e menos de 500.000 ([...]) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004)

[...].

Conforme se demonstrará, essas normas não ofendem a Constituição da República, ao proibirem porte de arma de fogo por integrantes de guarda municipal das capitais de Estados e de Municípios com menos de 500.000 habitantes e ao permitirem a inte-

grantes da guarda de Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes porte de arma de fogo apenas em serviço.

II CABIMENTO DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

A ação declaratória de constitucionalidade (ADC), prevista nos arts. 102, I, *a*, e 103, *caput*, da Constituição da República e regulamentada pela Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, consiste em mecanismo de controle abstrato dirigido ao reconhecimento da compatibilidade de lei ou de ato normativo federal com a ordem constitucional, quando houver controvérsia judicial relevante sobre sua constitucionalidade.

Conquanto, *a priori*, toda a legislação seja presumivelmente compatível com a Constituição, caso haja dúvida ou controvérsia judicial acerca da legitimidade de lei ou ato normativo federal, de modo a ameaçar sua presunção de constitucionalidade, caberá ajuizamento de ADC, a fim de o Supremo Tribunal Federal uniformizar o entendimento a respeito da matéria e cassar decisões judiciais que indevidamente afirmem inconstitucionalidade de certa norma.

No caso, existe controvérsia judicial sobre a constitucionalidade do art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que proíbe porte de arma de fogo por integrantes de guarda municipal das capitais de Estados e de Municípios com menos de 500.000 habitantes e permite a integrantes de guarda municipal de Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes porte de arma de fogo apenas em serviço.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), nos incidentes de inconstitucionalidade 126.032-0/5-00 e 138.395-0/3-00,¹ julgou inconstitucional o art. 6º, IV, do Estatuto do Desarmamento, com base em ofensa aos princípios da isonomia e da autonomia municipal (artigos 5º, 18 e 29 da CR), sob o argumento de que teria dispensado tratamento discriminatório entre guardas municipais no que se refere à possibilidade de portar arma de fogo, pois todas as guardas possuem como função proteger bens, serviços e instalações municipais, independentemente de valor ou de número de habitantes. Veja-se a ementa do primeiro daqueles incidentes:

Incidente de inconstitucionalidade – Artigo 6º, IV, da Lei n. 10.826, 22 de dezembro de 2003, com a redação dada pela Medida Provisória n. 157, de 23 de dezembro de 2003, que se converteu na Lei n. 10.867, de 12 de maio de 2004 – Dispositivo legal que exclui da proibição do porte de arma de fogo “os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes, quando em serviço” – Ofensa aos princípios da isonomia e da autonomia municipal – Incidente julgado procedente.

A partir daí, diversos órgãos de primeira e segunda instâncias do Judiciário de São Paulo passaram a conceder *habeas corpus* em favor de guardas de Municípios com menos de 500.000 habitantes ou com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes quando fora de serviço, argumentando com a possibilidade de que “cidades com

¹ O segundo incidente declarou inconstitucionalidade do art. 6º, IV, da Lei 10.826/2003, na redação então conferida pela Medida Provisória 157, de 23 de dezembro de 2003, convertida na Lei 10.867, de 12 de maio de 2004. O primeiro incidente citado declara inconstitucionalidade já na redação da Lei 10.867/2004.

menor população tenham índices de criminalidade superiores a municípios maiores”. São alguns exemplos dessas decisões os seguintes:

1. Recurso de *habeas corpus* Reexame necessário.
2. Decisão bem fundamentada que não comporta reparo.
3. Hipótese em que concedeu salvo conduto aos guardas municipais da cidade de Cordeirópolis para portarem arma de fogo no horário de trabalho e durante o trajeto para as respectivas residências. Precedentes do Órgão Especial deste Tribunal nos Incidentes de Inconstitucionalidade nºs 126.032-0/5-00 e 138.395.3/3.
4. Negado provimento ao reexame necessário.²

Acórdão sem ementa. Concedeu salvo conduto, obstando a prisão por porte ilegal de arma de fogo, aos seguintes guardas municipais: [...].³

Reexame Necessário. Decisão de 1º Grau que concedeu *habeas corpus* preventivo aos recorridos. Concessão de salvo conduto aos pacientes, guardas municipais metropolitanos de Itaquaquecetuba, para que possam portar arma de fogo fora do horário de serviço. Precedente do Órgão Especial deste E. Tribunal no Incidente de Inconstitucionalidade nº 126.032-0/5-00. Decisão mantida. Recurso improvido.⁴

ACORDAM, em, proferir a seguinte decisão: “Deram provimento ao recurso em sentido estrito interposto em nome de RAFAEL ANTONIO MURILO, para determinar a expedição de salvo-conduto em favor do recorrente, guarda civil metropolitano, autorizando-o portar fora ou durante o horário de serviço arma de fogo de uso permitido, desde que a arma esteja devidamente registrada, com observância do disposto pelo artigo 6º, § 3º, da Lei n. 10.826/03 e as demais legislações perti-

² Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 6ª Câmara de Direito Criminal. Recurso de ofício 0000271-42.2012.8.26.0146.1. *Diário da Justiça*, 29 maio 2014.

³ TJSP. 13ª Câmara. Dir. Crim. REO / recurso em sentido estrito 0004488-64.2014.8.26.02741. *DJ*, 21 jul. 2015.

⁴ TJSP. 16ª Câmara. Dir. Crim. Reexame necessário 0005180-85.2013.8.26.0278.1. *DJ*, 18 nov. 2013.

mentos ao caso. V.U.”, de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.TJSP.⁵

REEXAME NECESSÁRIO *Habeas Corpus* preventivo Art. 6º, IV, da Lei nº 10.826/03. Salvo-conduto aos pacientes, Guardas civis Metropolitanos Porte de arma de fogo fora do horário de serviço pelos GCMs Inconstitucionalidade reconhecida pelo Juízo Precedente julgado pelo Órgão Especial deste E. Tribunal no Incidente de Inconstitucionalidade nº 126.032-0/5-00 Manutenção da r. Sentença Reparo no dispositivo para especificar a espécie da arma, de uso permitido. Recurso de ofício improvido, com observação.⁶

Outros tribunais do país entendem constitucional o art. 6º, IV, do Estatuto do Desarmamento, razão pela qual o aplicam e condenam guardas municipais pelo crime de porte ilegal de arma de fogo, fora do horário de serviço, e indeferem pedidos de *habeas corpus* preventivos para obtenção de salvo conduto a fim de portarem arma de fogo em hipótese não autorizada pelo Estatuto. São exemplos os seguintes:

a) Superior Tribunal de Justiça: recurso em HC 20.297/SP (*Diário da Justiça eletrônico* de 12 jun. 2013); agravo regimental (AgR) no RHC 34.644/SP, 25 mar. 2013; AgRg no RHC 43.396/SP (*DJe*, 12 dez. 2014); HC 145.107/SP (*DJe*, 20 abr. 2012);

b) Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul: recurso em sentido estrito (RSE) 70050972017 (*DJe*, 30 nov. 2012); RSE 70048254551 (*DJe*, 20 ago. 2012);

c) Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: RSE 1.0372.14.003602-4/001 ou 0036024-53.2014.8.13.0372 (publica-

⁵ TJSP. 11ª Câmara. Dir. Crim. RSE 0005233-95.2014.8.26.04511. *DJ*, 10 dez. 2014.

⁶ TJSP. 16ª Câmara. Dir. Crim. Reex. necessário 990.10.464.127-6. *DJ*, 15 jun. 2011.

ção da súmula de julgamento em 11 fev. 2015); apelação criminal (ACr) 1.0024.04.310631-9/001 ou 3106319-90.2004.8.13.0024 (publicação da súmula em 10 nov. 2009);

d) Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco: AgR 331825-6 ou 0003338-46.2014.8.17.0000 (publicação em 8 set. 2014);

e) Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: RSE 0005117-54.2013.8.19.0052 (publicação em 7 abr. 2014);

f) Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão: ACr 1.260/2013 (*DJ*, 19 dez. 2013).

Não são poucas as decisões de órgãos do TJSP no sentido de inconstitucionalidade da norma. Por isso se aplica o entendimento teórico segundo a qual controvérsia judicial para dar cabimento a ADC é aquela que ameaça (ou afasta) o princípio da presunção da constitucionalidade, invalida decisão legislativa e gera dúvida entre os aplicadores do Direito:

A exigência quanto à configuração de controvérsia judicial ou de controvérsia jurídica associa-se não só à **ameaça ao princípio da presunção de constitucionalidade – esta independe de um número quantitativamente relevante de decisões de um e de outro lado –**, mas também, e sobretudo, à **invalidação prévia de uma decisão tomada por segmentos expressivos do modelo representativo. A generalização de decisões contrárias a uma decisão legislativa não inviabiliza – antes recomenda – a propositura da ação declaratória de constitucionalidade.** É que a situação de incerteza, na espécie, decorre não da leitura e da aplicação contraditória de normas legais pelos vários órgãos judiciais, mas

da controvérsia ou dúvida que se instaure entre os órgãos judiciais, que de forma quase unívoca dotam uma dada interpretação, e os órgãos políticos responsáveis pela edição do texto normativo.⁷

Não se deve subestimar a relevância das declarações de inconstitucionalidade da lei pelo Judiciário de São Paulo, segundo Estado do país em número de municípios, com 645, dos quais apenas 7 (Campinas, Guarulhos, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos e São Paulo) não se encontram abrangidos pela norma.

Ademais, a aplicação do incidente de inconstitucionalidade 126.032-0/5-00 que invalidou, naquele Estado, o art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003, e permitiu concessão de salvo-conduto para porte de arma de fogo a todos os integrantes de guardas municipais de municípios com menos de 500.000 habitantes, independentemente de convênio com o Departamento da Polícia Federal e, por consequência, de preparação adequada desses profissionais e da existência de órgão fiscalizador, está em desacordo com a jurisprudência firmada pelo STF no HC 113.592/SP (o que se exporá adiante).

Desse modo, os requisitos da ação estão configurados, ante a controvérsia entre o TJSP e outras cortes do país quanto à constitucionalidade do art. 6º, III e IV, do Estatuto do Desarmamento.

Embora o tribunal paulista não haja tratado do inc. III do art. 6º no primeiro precedente no qual declarou inconstitucionalidade

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1.183.

do inc. IV do mesmo artigo, diversos órgãos seus passaram a conceder salvo-conduto a integrantes de guardas municipais investigados ou denunciados por porte de arma de fogo, provenientes de municípios com população abaixo de 500.000 habitantes, afastando expressamente aplicação também do inc. III.

Conforme se demonstrará, ao contrário do que vem decidindo o TJSP, o art. 6º, III e IV, do Estatuto do Desarmamento não viola a Constituição da República.

III FUNDAMENTAÇÃO

O Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucionalidade do art. 6º, IV, da Lei 10.826/2003 com os seguintes fundamentos: i) desrespeito ao art. 144, § 8º, da Constituição, pois todos os municípios, independentemente de densidade demográfica, possuem bens, serviços e instalações públicas a serem protegidos de investidas criminosas e necessitam de guardas armados; ii) ofensa à autonomia municipal; iii) violação ao princípio da isonomia, dada a inexistência de critério razoável para diferenciação entre guardas municipais.

III.1 O ESTATUTO DO DESARMAMENTO E O ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO

O Estatuto do Desarmamento adveio de discussões travadas a partir da repercussão do tema internamente e na comunidade internacional, com destaque para conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) realizada em Nova York entre 9 e 20 de

julho de 2001, com o “Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos”.⁸ A ONU constatou que o Brasil ocupava, na época, o primeiro lugar no mundo em homicídios praticados por armas de fogo,⁹ com proliferação descontrolada delas no país.

A resposta à sociedade civil e mundial resultou na Lei 10.826/2003 e na aprovação, por meio do Decreto Legislativo 36, de 22 de fevereiro de 2006, do “Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembleia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001”.¹⁰

Durante a tramitação do Projeto de Lei 155/2003 (atual Estatuto do Desarmamento), na análise da constitucionalidade, juri-dicidade e adequação de técnica legislativa, o então Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH, integrante da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, ao destacar dados colhidos pela Anistia Internacional no relatório intitulado *Vidas despedaçadas*, publicado em 9 de outubro de 2003,

⁸ Disponível em: < <http://zip.net/byrXn2> > ou < <http://www.-poa-iss.org/PoA/pohtml.aspx> >; acesso em 2 set. 2015.

⁹ Disponível em: < <http://zip.net/bbrWPX> > ou < http://www.camara.-gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=171735&filena-me=PRL+1+CCJR+%3D%3E+PL+1555/2003 >; acesso em 2 set. 2015.

¹⁰ DOU de 23 fev. 2006. Disponível em: < <http://zip.net/bkrWVW> > ou < <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.legislativo:2006-02-22:36> >, acesso em 2 set. 2015.

ressaltou que, “no caso brasileiro, pelo menos parte dos 300 mil assassinatos que ocorreram no país nos últimos dez anos poderia ter sido evitada se houvesse um controle maior do acesso às armas.”¹¹

Outro assustador estudo, chamado *Mortes matadas por armas de fogo*,¹² em sua edição 2015, analisa a letalidade por armas de fogo de 1980 a 2012 e mostra que, nesse período, morreram **880 mil pessoas** por disparos dessa espécie de armas. As mortes por essas armas passaram de 8.710 em 1980 para 42.416 em 2012, o que significa incremento de 387%, ao passo que a população aumentou cerca de 61%. Entre os jovens de 15 a 29 anos, o crescimento foi ainda mais drástico: passou de 4.415 vítimas em 1980 para 24.882 em 2012, ou seja, 463,6% de aumento nesses 33 anos.¹³ Cita-se ali também estimativa de DREYFUS e NASCIMENTO (*Small arms holdings in Brazil: toward a comprehensive mapping of guns and their owners*), segundo o qual o Brasil contava com 15,2 milhões de armas na posse de particulares, das quais eram 6,8 milhões de armas registradas, 8,5 milhões de armas não registradas e 3,8 milhões de armas na posse de criminosos.¹⁴

¹¹ Disponível em: < <http://zip.net/bbrWPX> > ou < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=171735&filenome=PRL+1+CCJR+%3D%3E+PL+1555/2003 >, p. 7-8; acesso em 2 set. 2015.

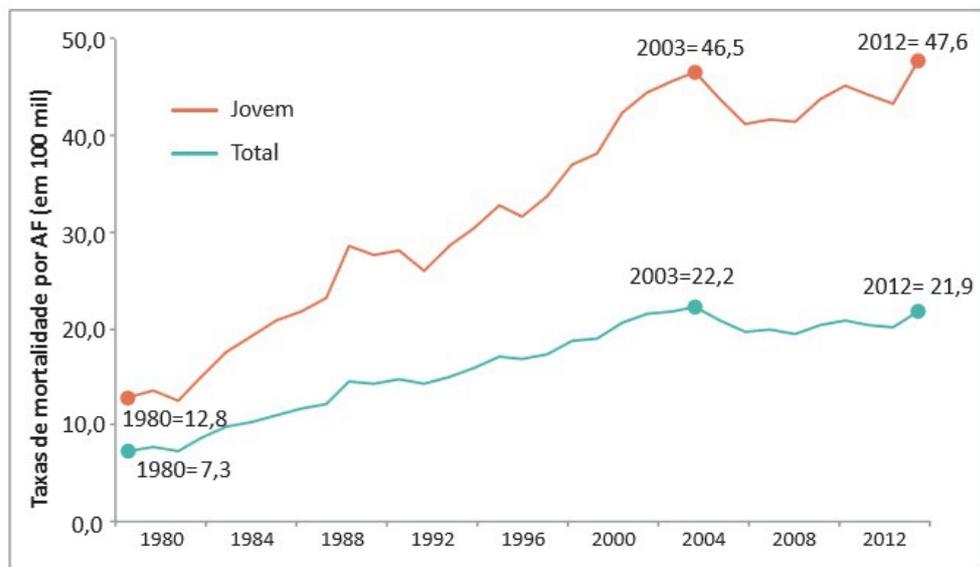
¹² WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mortes matadas por armas de fogo*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República / Secretaria Nacional de Juventude / Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2015. Disponível em < <http://zip.net/bqrX3k> > ou < <http://mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf> >; acesso em 3 set. 2015.

¹³ WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mortes matadas por armas de fogo*. Obra citada, p. 21.

¹⁴ DREYFUS, P.; NASCIMENTO, M.S. Small arms holdings in Brazil: toward a comprehensive mapping of guns and their owners. In: FERNAN-

Em termos relativos, o aumento das mortes por arma de fogo é igualmente gritante. Em 1980, tais mortes eram de 7,3 por 100 mil habitantes e passaram para 21,9 em 2012, isto é, crescimento de 198,8%. Entre os jovens, o crescimento foi ainda maior, de 272,6%. As taxas passaram de 12,8 óbitos por 100 mil jovens para 47,6 em 2012. De 1982 a 2003, o crescimento das taxas na população total foi constante, quase em linha reta, de 5,5% ao ano. Na população jovem, com algumas oscilações, o crescimento no período foi ainda maior: 6,5% ao ano. A figura a seguir espelha esses dados graficamente:¹⁵

Taxas de mortalidade (por 100 mil habitantes) por armas de fogo.
População total e jovem. Brasil. 1980-2012.



Fonte: SIM/SVS/MS.

No plano internacional, considerando dados de 90 países com informações fidedignas provenientes da Organização Mun-

DES, R. (ed.). *Brazil: the arms and the victims*. Rio de Janeiro: 7 Letras/Viva Rio/ISER, 2005. *Apud* WAISELFISZ, ob. cit., p. 21.

¹⁵ WAISELFISZ, ob. cit., p. 25. SIM = Sistema de Informações sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde.

dial da Saúde (OMS), o Brasil, com a taxa de 21,9 óbitos por armas de fogo em 100 mil habitantes, ocupa o 11º lugar, em situação mais grave do que a de países como El Salvador, Venezuela, Guatemala e Colômbia, que têm carga importante de violência. A situação nacional é ainda mais grave e inaceitável se se comparar com países como Chile (taxa de 2,4), Canadá (2,0), Portugal e Itália (1,3), Espanha (0,6), Polônia e Malásia (0,3), Reino Unido (0,2) ou Coreia, Japão e Hong Kong (0,0).¹⁶

Esse mesmo estudo mostra que a violência por armas de fogo está crescendo precisamente no interior do país. Embora tenha havido aumento nacional de 11,7% do número de vítimas entre 2002 e 2012, nas capitais houve queda de 1,6%.¹⁷ Isso mostra a necessidade de controles mais rigorosos das armas em circulação nas menores cidades do Brasil.

A necessidade de maior controle de armas de fogo para segurança da população culminou na escolha, pelo Congresso Nacional, da política criminal de proibição do porte desses armamentos a integrantes de guardas de municípios com menos de 50.000 habitantes e permissão aos membros de guardas dos municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes apenas em serviço.

Isso decorreu do entendimento de que as guardas municipais apresentam peculiaridades que justificam tratamento jurídico próprio, sob controle e supervisão do Departamento de Polícia Federal. Por isso, o § 3º do art. 6º do Estatuto trouxe a seguinte exceção:

¹⁶ WAISELFISZ, ob. cit., p. 87-90 e 100.

¹⁷ WAISELFISZ, ob. cit., p. 43.

§ 3º. A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça.

O art. 40, III,¹⁸ do Decreto 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta o Estatuto do Desarmamento, determina caber ao Ministério da Justiça (MJ), por meio da Polícia Federal, conceder, mediante convênio, porte de arma de fogo a órgãos de segurança pública dos municípios, nos termos do § 3º *supra*. O Departamento de Polícia Federal (DPF) editou a Portaria 365, de 15 de agosto de 2006, a qual disciplina a autorização, pelo órgão, de porte de arma de fogo para integrantes de guardas municipais a que se referem o art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003 e lhe estabelece os requisitos.

A finalidade da restrição é o controle mais rigoroso das armas de fogo, providência delegada, no caso das municipalidades, a norma infralegal, a qual tem por função estabelecer requisitos para que as guardas municipais possam portar arma de fogo, para segurança da sociedade civil.

¹⁸ “Art. 40. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio da Polícia Federal, diretamente ou mediante convênio com os órgãos de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, nos termos do § 3º do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003: (Redação dada pelo Decreto nº 6.715, de 2008).

I – conceder autorização para o funcionamento dos cursos de formação de guardas municipais;

II – fixar o currículo dos cursos de formação;

III – conceder Porte de Arma de Fogo;

IV – fiscalizar os cursos mencionados no inciso II; e

V – fiscalizar e controlar o armamento e a munição utilizados.

Parágrafo único. As competências previstas nos incisos I e II deste artigo não serão objeto de convênio.”

O art. 144, § 8º, da Constituição da República determina que “municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, **conforme dispor a lei**”. A Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, regulamentou-o, ao dispor sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, e relaciona as diversas maneiras pelas quais se deve exercer a competência para proteção de bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais (art. 4º e 5º) e prevê autorização de porte de arma de fogo para guardas municipais, nos termos da lei (art. 16).¹⁹

O art. 6º, III e IV, do Estatuto do Desarmamento não impede as guardas municipais de proteger bens, serviços e instalações públicas do município de investidas criminosas (art. 144, § 8º, da CR), pois não há proibição insuplantável de porte de arma de fogo para integrantes de guardas municipais, apenas imposição de maior controle, para proteção da sociedade.

Portanto, os incs. III e IV do art. 6º da Lei 10.826/2003 não ofendem o art. 144, § 8º, da Constituição, pois de modo algum impedem as guardas municipais de proteger bens, serviços e instalações desses entes federativos. Por outro lado, o crescimento da letalidade por armas de fogo em cidades menores do país, acima exposto, e a menor estrutura administrativa desses municípios, de modo a ensejar treinamento adequado para seus guardas municipais, em geral, justificam a distinção de controles prevista na lei.

¹⁹ Tramita no STF a ação direta de inconstitucionalidade 5.156/DF, ajuizada contra dispositivos da Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais.

III.2. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À AUTONOMIA MUNICIPAL

Baseia-se o federalismo na união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional. A doutrina²⁰ refere-se à República Federativa do Brasil como pessoa jurídica de direito público internacional, integrada pela União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

A Constituição da República de 1988 inovou ao reconhecer os municípios como entes da Federação (art. 1º, *caput*) e ao integrá-los como parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (art. 18, *caput*), considerando-os entes autônomos. A autonomia federativa assenta-se em elementos como a existência de órgãos governamentais próprios, independentes dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura, e um plexo de competências legislativas exclusivas.²¹

O art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003 não influencia na estrutura orgânica dos municípios, pois a proibição do porte de arma de fogo não alcança a independência das instituições locais.

Em relação ao segundo ponto, as competências legislativas encontram-se expressamente atribuídas pela Constituição da República à União (art. 22 e 24), aos Estados (art. 24), ao Distrito Federal (art. 24) e aos Municípios (art. 30, I e II). No art. 22, I, a Constituição optou pela repartição da competência legislativa de modo a conferir à União competência privativa para tratar de Direito Penal. A matéria somente é delegável a Estados caso o Con-

²⁰ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99-100.

²¹ SILVA, José Afonso. *Curso...*, ob. cit., p. 100-101.

gresso Nacional edite lei complementar autorizando-os a versar temas específicos.

A competência legislativa dos municípios está disposta no art. 30, I e II, da CR, que os autoriza a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

Interesse local relaciona-se com interesse *predominante* do Município sobre o do Estado ou o da União. Como observa a doutrina, tendo em vista que municípios são parte de coletividades maiores, benefícios a eles conferidos produzem reflexos nos Estados e na União, donde a ideia de interesse exclusivamente municipal seria inconcebível. Comenta CELSO RIBEIRO BASTOS:²²

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a *preponderância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

A Lei 10.826/2003 dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição e o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e define crimes. Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 3.112, regulamentação de porte de armas de fogo é matéria de segurança pública. O Estatuto do Desarmamento compõe subsistema normativo de índole penal, o que é

²² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 319.

de competência legislativa privativa da União, pois não existe lei complementar autorizando delegação legislativa sobre o tema. De resto, o art. 22, parágrafo único, da Constituição refere-se à possibilidade de delegação legislativa a Estado, não a Município.

Na ADI 3.112/DF, ao analisar pedido de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento, em concordância com o parecer do Ministério Público Federal, esse Supremo Tribunal entendeu preponderante o interesse da União para legislar em matéria de segurança pública, como destacou o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI:

De fato, a competência atribuída aos Estados em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política criminal de âmbito nacional, cujo pilar central constitui exatamente o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, para a fabricação, comercialização, circulação e utilização de armas de fogo, competência que, ademais, lhe é assegurada pelo art. 21, XXI, da Constituição Federal. (inclui-se aí a competência para legislar sobre armas de fogo e munições, segundo o AR em AI 189.433/RJ, Min. MARCO AURÉLIO).

Parece-me evidente a preponderância do interesse da União nessa matéria, quando confrontado o eventual interesse do Estado-membro em regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão afetam a segurança das pessoas como um todo, independentemente do ente federado em que se encontrem.

Desse modo, o Estatuto do Desarmamento, ao proibir às guardas de municípios com menos de 50.000 habitantes porte de arma de fogo e ao permitir às dos municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes tal porte apenas quando em serviço, tratou de matéria de Direito Penal, de competência privativa da

União, sem interferência ilegítima na autonomia municipal, ante a ausência de competência de municípios para legislar nesse tema.

Desse modo, o art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003 não fere a autonomia municipal, porquanto não dispõe sobre órgãos governamentais de municípios nem invade esfera de interesse preponderantemente municipal.

III.3 INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Adotar critério populacional de municípios para diferenciar guardas municipais com a finalidade de estabelecer controle de armas de fogo não fere o princípio da isonomia.

Considerando que normatizar envolve discriminar situações e que, por isso mesmo, nem toda discriminação é ilegítima, a doutrina contemporânea quanto a esse princípio tem-se dedicado a diferenciar discriminações lícitas das ilícitas,²³ ou seja, a identificar quando tratamento díspar ofende o princípio da igualdade e quando é a própria concretização desse princípio.

Discriminações lícitas são aquelas capazes de compensar desigualdades existentes no plano fático, a partir de critério racionalmente identificável de desigualdade real, de forma a possibilitar condições para alcançar isonomia. Ilícitas são as que não possuem sustentação em critério racional e ensejam privilégio sem motivação idônea, ao conferir tratamento desigual a determinadas pessoas ou situações, em detrimento de outras.

²³ Expressões de ÁLVARO RICARDO DE SOUZA CRUZ (*O direito à diferença: ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 15-16).

Como ponto de apoio metódico para identificar quando há tratamento justo de igualdade ou desigualdade, J. J. GOMES CANOTILHO sugere os seguintes questionamentos:

(1) Quais situações de facto que são objecto de comparação, pois se o princípio da igualdade é, por definição, um princípio relacional, e a norma jurídica comporta sempre um âmbito ou sector real ou fáctico, então importa sempre determinar quais os candidatos (objectos, pessoas situações) que se consideram iguais ou desiguais; (2) Quais os critérios ou medidas materiais com base nos quais avaliamos se determinados pressupostos de facto devem ser tratados de forma essencialmente igual ou essencialmente desigual?²⁴

Sob essa ótica, importa analisar o fator de desigualação do art. 6º, IV, da Lei 10.826/2003, para aferir em que medida encontra respaldo nos princípios constitucionais e se possui critério de racionalidade para sua instituição.

O art. 6º do Estatuto do Desarmamento institui regra de proibição do porte de arma de fogo no território nacional e ressalva as hipóteses de permissão, nelas incluído o porte a integrantes da guarda municipal das capitais de Estados e dos Municípios com mais de 500.000 habitantes, nas condições estabelecidas em regulamento (inc. III), e a componentes da guarda dos Municípios com mais de 50.000 e menos de 500.000 habitantes, quando em serviço (inc. IV).

Essa desigualação é legítima, pois, antes da lei, não havia controle rigoroso, pelo Departamento de Polícia Federal, do funcionamento dos órgãos e da capacitação dos integrantes de todas

²⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.295.

as guardas municipais do país. A anterior Lei 9.437, de 20 de fevereiro de 1997, era omissa nesse ponto.

Com o advento do Estatuto do Desarmamento, os Municípios foram compelidos a firmar convênio com o DPF para obter porte de arma de fogo de suas guardas, submetendo-as a treinamento com conteúdo prático, técnicas de tiro defensivo, defesa pessoal e estágio de qualificação profissional por, no mínimo, 80 horas ao ano. Existe, além disso, previsão de exames psicológicos periódicos e da existência de corregedoria e ouvidoria nesses órgãos.²⁵

²⁵ Arts. 42 a 44 do Decreto 5.123, de 1º de julho de 2004:

“Art. 42. O Porte de Arma de Fogo aos profissionais citados nos incisos III e IV, do art. 6º, da Lei nº 10.826, de 2003, será concedido desde que comprovada a realização de treinamento técnico de, no mínimo, sessenta horas para armas de repetição e cem horas para arma semi-automática.

§ 1º. O treinamento de que trata o caput desse artigo deverá ter, no mínimo, sessenta e cinco por cento de conteúdo prático.

§ 2º. O curso de formação dos profissionais das Guardas Municipais deverá conter técnicas de tiro defensivo e defesa pessoal.

§ 3º. Os profissionais da Guarda Municipal deverão ser submetidos a estágio de qualificação profissional por, no mínimo, oitenta horas ao ano.

§ 4º. Não será concedido aos profissionais das Guardas Municipais Porte de Arma de Fogo de calibre restrito, privativos das forças policiais e forças armadas.

Art. 43. O profissional da Guarda Municipal com Porte de Arma de Fogo deverá ser submetido, a cada dois anos, a teste de capacidade psicológica e, sempre que estiver envolvido em evento de disparo de arma de fogo em via pública, com ou sem vítimas, deverá apresentar relatório circunstanciado, ao Comando da Guarda Civil e ao Órgão Corregedor para justificar o motivo da utilização da arma.

Art. 44. A Polícia Federal poderá conceder Porte de Arma de Fogo, nos termos no § 3º do art. 6º, da Lei nº 10.826, de 2003, às Guardas Municipais dos municípios que tenham criado corregedoria própria e autônoma, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro da Guarda Municipal.

Parágrafo único. A concessão a que se refere o caput dependerá, também, da existência de Ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das

O critério de desigualação advém justamente da diferença existente no plano fático consistente na deficiente qualificação profissional dos integrantes das guardas municipais de grande parte dos Municípios com menos de 500.000 habitantes, quando comparada às cidades com maior número de habitantes.

Outro fator é a ausência de órgãos para fiscalizar a atuação das guardas municipais, razão pela qual se passou a exigir criação de corregedoria própria e autônoma para apurar infrações disciplinares atribuídas a servidores das guardas municipais.²⁶

Novamente, a desigualação não se demonstra desarrazoada, pois, dos 5.570 Municípios brasileiros registrados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2014, apenas 39 possuem mais de 500.000 habitantes,²⁷ os quais já possuíam, quando promulgada a lei, guarda municipal minimamente estruturada.

Em sendo a finalidade do Estatuto do Desarmamento propiciar maior controle de armas de fogo no território nacional para diminuição do altíssimo número de mortes por essa causa, a restrição do porte de arma de fogo por integrantes de guardas de Municípios com menos de 500.000 habitantes não afronta o princípio da isonomia. Ao contrário, representa medida mais do que necessária.

Guardas Municipais.”

²⁶ Vide acima o art. 44 do Decreto 5.123/2004.

²⁷ Vide *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2015*, disponível em < <http://zip.net/bfrXmq> > ou < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default.shtm> >, acesso em 4 set. 2015.

Experimentos mostram que a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento causou impacto positivo na tendência de mortes causadas por armas de fogo. Utilizando-se a metodologia de séries temporais e considerando a tendência dos anos precedentes à promulgação da lei, estima-se que em 2004 poderia haver 38.939 homicídios por arma de fogo na população total, mas foram constatados 34.187, o que significa redução de 4.752 mortes. Para 2005, a estimativa (se não fosse a promulgação da lei) era de 41.984 mortes, mas se constataram 33.419, resultando em 8.565 vidas poupadas. O mesmo ocorreu nos anos subsequentes à edição do estatuto, conquanto mesmo ele, por fatores diversos, não de- teve a tendência crescente de mortes por arma de fogo, conquanto a tenha reduzido de maneira importante.

A tabela a seguir espelha a estimativa de vidas poupadas pela entrada em vigor da Lei 10.826/2003:²⁸

²⁸ WAISELFISZ, ob. cit., p. 93-95.

Tabela 10.1. Homicídios por AF previstos e registrados, vidas poupadas. População total e jovem. Brasil. 1993/2012.

Ano	POPULAÇÃO TOTAL				POPULAÇÃO JOVEM			
	Homicídios AF		Vidas Poupadas	Acumulado	Homicídios AF		Vidas Poupadas	Acumulado
	Registrados	Previstos			Registrados	Previstos		
1993	17.002				9.317			
1994	18.889				10.455			
1995	22.306				12.168			
1996	22.976				12.428			
1997	24.445				13.680			
1998	25.674				14.643			
1999	26.902				15.475			
2000	30.865				18.252			
2001	33.401				19.800			
2002	34.160				20.567			
2003	36.115				21.755			
2004	34.187	38.939	4.752	4.752	20.827	23.680	2.853	2.853
2005	33.419	41.984	8.565	13.317	20.336	25.776	5.440	8.293
2006	34.921	45.267	10.346	23.664	20.939	28.057	7.118	15.412
2007	34.147	48.807	14.660	38.324	20.546	30.540	9.994	25.406
2008	35.676	52.624	16.948	55.272	21.475	33.243	11.768	37.174
2009	36.624	56.739	20.115	75.387	21.912	36.185	14.273	51.447
2010	36.792	61.176	24.384	99.772	21.843	39.387	17.544	68.991
2011	36.737	65.960	29.223	128.995	21.594	42.873	21.279	90.271
2012	40.077	71.118	31.041	160.036	23.867	46.668	22.801	113.071

Fonte: SIM/SVS/MS.

No gráfico abaixo se vê o impacto positivo da entrada em vigor da lei na curva de mortes por armas de fogo:²⁹

²⁹ WAISELFISZ, ob. cit., p. 95.

Homicídios previstos (2004-2012) x homicídios registrados (1993-2012).
População total



Fonte: SIM/SVS/MS.

Portanto, não somente há razões para manter a eficácia do subsistema jurídico trazido com o Estatuto do Desarmamento como as há especificamente para justificar o tratamento específico do porte de armas para guardas de municípios menores, como fizeram as normas objeto desta ação. É necessário, dessa maneira, declaração de constitucionalidade do art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003, de maneira que as restrições da lei tenham eficácia.

III.4 CONCLUSÃO

Não devem prevalecer os fundamentos utilizados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para afirmar inconstitucionalidade do art. 6º, III e IV, do Estatuto do Desarmamento.

Proibição e restrição de porte de arma de fogo por integrantes de guardas municipais com menos de 500.000 habitantes não afronta a Constituição da República; antes observa a prote-

ção à vida, em face de preocupação nacional e internacional, com os altíssimos índices de mortes por arma de fogo no País.

A proteção a bens, serviços e instalações dos Municípios (art. 144, § 8º, da CR) não é afetada pelas normas sob exame. Maior controle de acesso a armas de fogo no país tem por finalidade a prevenção de crimes e mortes.

A autonomia municipal tampouco se encontra ameaçada pelas normas, que não atingem a existência dos órgãos municipais nem invadem tema de interesse preponderantemente municipal.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *habeas corpus* 113.592/SP, ao examinar pedido de ordem preventiva de integrantes de guardas de município com menos de 500.000 habitantes, não conheceu a impetração, mas ressaltou a necessidade de convênio entre a municipalidade e o DPF para concessão de porte de arma de fogo, bem assim a preponderância do interesse da União no tema, por envolver aspecto de segurança nacional:

HABEAS CORPUS. DIREITO PENAL E CONSTITUCIONAL. USO E PORTE DE ARMA DE FOGO PELA GUARDA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO ENTRE MUNICÍPIO E POLÍCIA FEDERAL. EXPEDIÇÃO DE SALVO-CONDUTO. AUSÊNCIA DE RISCO À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO.

1. Não se comprovam, nos autos, constrangimento ilegal a ferir direito dos Pacientes nem ilegalidade ou abuso de poder a ensejar a concessão da ordem no sentido da expedição de salvo-conduto com a finalidade de autorizar o uso de arma de fogo pelos guardas municipais.

2. O Supremo Tribunal Federal não admite o conhecimento de *habeas corpus* no qual não se demonstra risco efetivo de constrição à liberdade de locomoção física. Precedentes.

3. Improcedência da afirmação dos Impetrantes de cumprimento dos requisitos da Lei Nacional n. 10.826/2003 e do Decreto n. 5.123/2004.

4. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que o porte de armas de fogo é questão de segurança nacional.

5. O interesse de guarda municipal não pode suprir a ausência de convênio entre a Municipalidade e a Polícia Federal nem eventual falta de interesse pelo Município na celebração do convênio.

6. *Habeas corpus* não conhecido.³⁰

Por fim, o princípio da isonomia encontra-se preservado, pois é legítimo o critério de desigualação adotado pela norma, a qual abarcou 99,3% dos Municípios brasileiros, excluindo apenas os de maior população (0,7%), por já possuírem guarda municipal estruturada.

Faz-se necessário, por tudo isso, declaração de constitucionalidade dos art. 6º, III e IV, do Estatuto do Desarmamento.

IV PEDIDO CAUTELAR

Conquanto não exista previsão constitucional expressa de medida cautelar em ação declaratória de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que o poder geral de cautela é imanente à jurisdição.³¹ Em consequência, cabe

³⁰ STF. Segunda Turma. HC 113.592/SP. Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA. 10/12/2013, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 3 fev. 2014.

³¹ STF. Plenário. ADC 4/DF. Redator para acórdão: Min. CELSO DE MELLO, 1º/10/2008, maioria. *DJe* 213, 30 out. 2014.

medida cautelar em ADC que atenda aos pressupostos do sinal do bom direito (*fumus boni juris*) ou da plausibilidade da pretensão e do perigo na demora do trâmite processual (*periculum in mora*).

De acordo com o art. 21 da Lei 9.868/1999, a medida cautelar em ação declaratória de constitucionalidade consiste na determinação de que juízes e tribunais suspendam o julgamento de processos que envolvam a aplicação do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo, pelo prazo de 180 dias, prorrogável, segundo o STF.³²

O sinal do bom direito está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

Em relação ao perigo da demora, o Estado de São Paulo, como já assinalado, é o segundo do país em número de Municípios, com 645, dos quais apenas 7 (Campinas, Guarulhos, Ribeirão Preto, Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos e São Paulo) possuem mais de 500.000 habitantes.³³

O TJSP tem aplicado o entendimento do incidente de inconstitucionalidade 126.032-0/5-00, que declarou invalidade do art. 6º, III e IV, da Lei 10.826/2003, e concedido salvo conduto para porte de arma de fogo a todos os requerentes integrantes de guardas de municípios com menos de 500.000 habitantes, independentemente de convênio com o Departamento da Polícia Federal,

³² STF. Plenário. Terceira questão de ordem na medida cautelar na ADC 18/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 25/3/2010, maioria. *DJe* 110, 18 jun. 2010; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 213, p. 11; *LexSTF*, v. 32, n. 379, 2010, p. 22-30.

³³ Disponível em: < <http://zip.net/btrX2z> > ou < http://www.cidades.ibge.gov.br/download/mapa_e_municipios.php?lang=&uf=sp >; acesso em 4 set. 2015.

e, por consequência, de preparação adequada dos profissionais e da existência de órgão fiscalizador, em desacordo com a compreensão firmada pelo STF no HC 113.592/SP.

Desse modo, o perigo da demora está consubstanciado na real e concreta possibilidade de que o Tribunal de Justiça paulista e juízes a ele vinculados continuem a conceder indevidamente porte de arma de fogo a integrantes de guardas municipais, o que pode alcançar todos os 638 Municípios do Estado sob alcance do art. 6º, III e IV, da lei, inclusive aqueles que não possuem convênio com a Polícia Federal, o que traz descontrole e risco para a população local e pode acabar fomentando atos criminosos, em vez de os prevenir. Além disso, sempre há risco de que o precedente da justiça paulista se espalhe por outras cortes, potencializando a lesão à eficácia do Estatuto do Desarmamento, no ponto sob enfoque.

Por conseguinte, requer medida cautelar para suspensão de todo processo em trâmite ou que seja ajuizado, não apenas, mas sobretudo no Judiciário do Estado de São Paulo, pelo prazo de 180 dias ou até julgamento final desta ação.

V PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer concessão, com a brevidade possível, em decisão monocrática, de medida cautelar, para os fins expostos acima.

Requer que se colham informações dos tribunais nacionais, na forma do art. 20, § 2º, da Lei 9.868/1999, do Congresso Nacional e da Presidência da República.

Requer que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República.

Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para ser declarada a constitucionalidade do artigo 6º, incisos III e IV, da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento).

Brasília (DF), 16 de setembro de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WS/VLD-PL.PGR/WS/85/2015