

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1.274, DE 2004

Autoriza referendo acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional, a se realizar no primeiro domingo do mês de outubro de 2005.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado **JOÃO PAULO CUNHA**

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em epígrafe, oriundo do Senado Federal, pretende autorizar, conforme disposto no inciso XV, do art. 49 da Constituição Federal, a realização do referendo previsto na recente Lei nº 10.826, de 17 de dezembro de 2003, denominada Estatuto do Desarmamento, que em seu art. 35 assim dispõe:

“ Art. 35 É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

§ 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral.” (grifo meu)

O teor do decreto é singelo, contendo apenas três artigos. No primeiro é dada a autorização para que o Tribunal Superior Eleitoral realize a consulta popular.

No segundo, o decreto determina que o referendo se realizará no primeiro domingo do mês de outubro de 2005 e consistirá na seguinte questão: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”

O parágrafo único do mesmo artigo repete o previsto na Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, a chamada “Lei do Plebiscito”, prevendo a aquiescência popular pela maioria simples do eleitorado. Cuida, ainda, da entrada em vigência da vedação do comércio de armas, que ocorrerá na data da publicação do resultado pelo TSE, conforme já previsto no Estatuto do Desarmamento.

O terceiro artigo consiste na cláusula de vigência do próprio decreto.

À proposição inicial foi apensado outro projeto, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.573, de 2005, do Sr. ONYX LORENZONI, cuja redação é semelhante à do primeiro, divergindo apenas quanto à data de realização da consulta, projetada para o primeiro domingo de outubro de 2006.

A matéria foi distribuída, inicialmente, em regime de prioridade, à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Esgotado o prazo regimental sem pronunciamento da aludida Comissão, a Presidência da Casa determinou o seu envio a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Assim, compete a esta Comissão manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, ainda, quanto ao mérito, de vez que se trata de matéria do seu campo temático.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Quanto à constitucionalidade formal e material, os projetos em exame atendem ao requisito da competência e atribuições do Congresso Nacional quanto à matéria e não merecem censura global quanto à técnica legislativa.

No entanto, em face da relevância do Direito Político em questão, julgo pertinentes algumas considerações acerca do alcance e das consequências da manifestação popular e quanto à oportunidade administrativa iminente que se apresenta, notadamente quanto às providências do Tribunal Superior Eleitoral.

Doutrinariamente, podemos estabelecer a distinção entre plebiscito e referendo, na afirmação de que o primeiro é instrumento de consulta do governo (em sentido amplo) ao povo, sobre questões de interesse público, despido, por vezes, de feição normativa, e isento de caráter vinculante. Já o referendo é instrumento concernente a ato normativo, de nível constitucional ou infraconstitucional, podendo anteceder ou não a feitura da norma, com caráter necessariamente vinculativo.

No ordenamento constitucional vigente, o plebiscito tem o sentido de submeter à apreciação direta da vontade popular determinada questão simples, não se chegando ao detalhamento de sua normatização, já que precede uma decisão importante — a elaboração de uma lei ou a reforma da Constituição. O referendo, a que ora devemos nos ater, possui característica importante, que é sua já

mencionada natureza vinculante, não sendo concebível a prática dessa modalidade de democracia direta sem conseqüências jurídicas e políticas.

O questionamento que se coloca no referendo é, portanto, muito mais complexo que o de um plebiscito, que consiste num “sim” ou “não” a uma idéia genérica.

De toda sorte, tanto o plebiscito quanto o referendo exigem uma população adequadamente esclarecida sobre seus objetivos e conseqüências, e, nesse sentido, é imperioso conferir ao ente estatal que administrará o processo condições objetivas, sob pena de frustrar-se a intenção desse nobre mecanismo.

A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, assim dispõe:

“Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:

I – fixar a data da consulta popular;

II – tornar pública a cédula respectiva;

III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;

IV – assegurar a gratuidade nos meios de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.”
(grifo meu)

Resta patente que o ato convocatório do Congresso Nacional é essencial à consecução do referendo, não obstante as demais providências constituírem atribuição legal da Justiça Eleitoral, no caso, do Tribunal Superior Eleitoral.

Conforme o texto transcrito no início do presente parecer, o dispositivo da Lei do Desarmamento objeto da consulta popular é o art. 35, que estipulou o mês de outubro do ano de 2005 para a realização da consulta.

O objeto da consulta é exatamente esse dispositivo legal cuja vigência está em suspenso, **não podendo o decreto legislativo inovar em nada sobre o assunto. O referendo nada mais é do que a ratificação popular para que a lei possa entrar em vigor**; logo, a consulta não pode discrepar daquilo que diz a lei pendente de ratificação.

Cumprе observar que, no caso em tela, a natureza do decreto legislativo é autorizativa, e não regulamentadora. Como decreto autorizativo, **o Poder Legislativo abre mão do seu poder decisório na conclusão da lei**, poder esse que lhe foi outorgado por mandato de representação popular, **em favor dos próprios mandantes**. No caso de decreto regulamentador, ao revés, o Poder Legislativo não abre mão de nada, exerce plenamente a sua função precípua, detalhando e complementando a lei objeto da regulamentação.

Infere-se, assim, sem dificuldade, que a realização do referendo se dará no **período já estabelecido pela Lei do Desarmamento, qual seja, outubro de 2005**. A data precisa deverá ser fixada, conforme determina a Lei do Plebiscito, pelo Tribunal Superior Eleitoral, a quem compete estabelecer o rito para a realização do referendo e demais procedimentos que entender oportunos, visando a esclarecer ao eleitorado a questão legal que lhe foi transferida por seus representantes e sobre a qual deverá decidir.

Acrescente-se, a isso, a intenção manifestada pelo Presidente do TSE, Ministro Carlos Velloso, de realizar, simultaneamente ao referendo, o cadastramento do eleitorado brasileiro, incluída a emissão parcial (cerca de 20 milhões) de novos títulos, que contarão com fotografia e dados civis que representarão

importante mecanismo de segurança e confiabilidade do sistema eleitoral, além da inclusão social que proporciona a elevado contingente de cidadãos, que hoje não possuem qualquer identificação.

Quanto ao mérito, a proposição é das mais oportunas. A necessidade de desarmamento constitui hoje uma necessidade premente para consecução da paz. Tal necessidade é reconhecida por todos, de tal sorte que será inaugurada uma grande mobilização nacional, que envolverá toda a sociedade civil.

Não há dúvida de que a criminalidade, nos grandes centros urbanos, está íntima e diretamente relacionada à completa inexistência de controle quanto à posse e ao uso de armas de fogo. No Brasil, compram-se, vendem-se, contrabandeiam-se revólveres, pistolas e até armamento mais pesado sem que o Governo tome conhecimento de quem os possui e qual a utilização que deles faz. Ainda que legalmente adquiridas, muitas dessas armas vão cair nas mãos de criminosos — mãos que assaltam, seqüestram, violentam, ferem e, tantas vezes, matam. Impressiona saber que, no Brasil, mais de 35 mil pessoas morrem por ano vítimas de armas de fogo. Segundo o IBGE, o número de assassinatos no Brasil aumentou em 37% de 1992 a 1999. Mais doloroso é saber a idade da maioria dos mortos: de 15 a 25 anos.

Se a perda econômica é grande — pelo muito que esses rapazes e moças poderiam fazer pelo desenvolvimento do País, como cidadãos e como profissionais —, maior é o problema social, o drama de milhares de famílias que vêm, de uma hora para outra, o sonho do futuro transformar-se no desespero do presente. Daí a importância do Estatuto do Desarmamento, que veio para o controle que urge estabelecer sobre armas e munições, reprimindo o comércio ilegal e o contrabando, combatendo o porte ilícito, responsabilizando legalmente os comerciantes e impedindo que a arma ilegal, objeto de apreensão, volte ao mercado.

Ademais, temos de considerar que as campanhas em favor do desarmamento, geralmente identificadas com o objetivo da paz, também têm outro importante argumento favorável: os quase

US\$ 900 bilhões investidos por ano em armamento prejudicam os recursos disponíveis para a implantação e o desenvolvimento dos programas sociais e ameaçam o meio ambiente.

O Departamento de Assuntos de Desarmamento da Organização das Nações Unidas (ONU) fez o alerta pouco antes da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável: o aumento dos gastos militares desvia importantes recursos financeiros, materiais e humanos para setores não produtivos. A tendência de aumentar o investimento em armas implica uma ameaça latente para o ambiente e para as perspectivas de desenvolvimento social e econômico das nações.

As campanhas pelo desarmamento que estão acontecendo em quase todos os países apontam tanto para as armas de destruição em massa, lideradas pelas nucleares, quanto para as convencionais, de forma a erradicar a corrida armamentista dos governos como forma de solucionar os problemas sociais, políticos e econômicos entre as nações.

Existem acordos internacionais sobre desarmamento e não-proliferação de armas, como o Tratado de Tlatelolco, assinado pelos países latino-americanos, incluído o Brasil, para não aceitar armas nucleares na região.

A preocupação latino-americana com o desarmamento inclui, também, a utilização de armas pequenas e leves, das quais existem cerca de 500 milhões de unidades em todo o mundo. De acordo com a ONU, a cada ano, estas armas causam a morte de 500 mil pessoas, das quais 200 mil são vítimas de homicídios, crimes, suicídios e acidentes. A presença constante de armas no mundo mudou a natureza da violência. Tensões inevitáveis entre os povos transformaram-se em guerras, enquanto conflitos domésticos acabam em tragédias.

A esse respeito, vale a pena registrar que desde o início da vigência do Estatuto do Desarmamento foram entregues, até

hoje, aproximadamente trezentas e trinta e duas mil armas em todo o território brasileiro.

Conforme levantamento feito pela Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo depois da entrega das armas e munições determinada pelo Estatuto, registrou-se queda de 16% dos homicídios, dos quais 5% diretamente relacionados com o recolhimento das armas e munições. No Rio de Janeiro, o resultado da “Operação Gatilho” foi considerado um sucesso, superando todas as expectativas, com a entrega de mais de um milhão de cartuchos.

De acordo com o sítio brasileiro desarme.org, pesquisa divulgada nesta última quinta-feira (28 de abril) pelo Instituto Datafolha revelou que 83% dos paulistanos são contrários à venda de armas de fogo a civis, no Brasil. Foram entrevistadas 1.624 pessoas, entre os dias 6 e 7 de abril. Somente 14% disseram ser a favor do comércio de armas. Desse total, 6% declaram ter arma de fogo em casa.

Duas outras pesquisas recentes, realizadas por organizações distintas, em duas cidades brasileiras, apontaram resultados semelhantes.

Em uma delas, feita em Curitiba, capital do Paraná, 70,31% dos entrevistados se disseram a favor da medida. O levantamento foi desenvolvido pela Paraná Pesquisas, entre os dias 30 e 31 de março, sob encomenda do jornal *Gazeta do Povo*. O instituto entrevistou 421 pessoas.

A outra pesquisa, que teve a participação de 600 jovens de 12 a 30 anos, na cidade de Volta Redonda, no Rio de Janeiro, revelou percentuais ainda superiores: 89% se disseram contrários à comercialização de armas de fogo no Brasil. O levantamento foi promovido pelos movimentos “Resgate da Paz” e “Ética na Política”, entre os dias 18 e 29 de março, em 15 escolas, públicas e particulares, localizadas em cinco bairros distintos.

Os questionários foram distribuídos aos professores, e a participação dos alunos era voluntária. As meninas representaram a

maioria (57%). Em relação à faixa etária, 60% tinham entre 12 e 18 anos e 40% de 19 a 30 anos.

Temos a profunda convicção de que o Estatuto do Desarmamento concorre para o significativo decréscimo na prática da violência e na impressionante estatística dos que morrem por armas de fogo. Assim ocorreu no Japão, na Austrália, na Inglaterra — países que optaram por dar um “chega!” ao banguê-banguê que tinha as ruas por cenário e os transeuntes por vítimas inocentes. Assim também será no Brasil, cujo povo quer apenas viver e trabalhar em paz, para que possamos, fraterna e solidariamente, realizar o sonho da justiça entre os homens e da concórdia entre as nações.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, e no mérito, pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.274, de 2004, com adoção da emenda de redação em anexo, e pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.573, de 2005.

Sala da Comissão, de de
2005

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Relator

