



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 363/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único n.º 192.610/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.134/DF

REQUERENTE: Partido Socialismo e Liberdade

INTERESSADA: Presidente da República

RELATORA: Ministra Rosa Weber

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS 9.785/2019, 9.797/2019, 9.844/2019, 9.845/2019, 9.846/2019 9.847/2019. REGULAMENTAÇÃO DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO (LEI 10.826/2003). PRELIMINARES. REVOGAÇÃO E REEDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS. ADITAMENTO À INICIAL. ATO DE NATUREZA REGULAMENTAR. MÉRITO. ALTERAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE ARMA DE FOGO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASÃO DE MATÉRIA RESERVADA À LEI.

1. A revogação dos atos normativos impugnados e a reedição do conteúdo por novos decretos, com a manutenção dos vícios de inconstitucionalidade apontados, não obsta o prosseguimento do feito. A fim de sanar qualquer óbice processual, deve ser conferida ao requerente oportunidade de oferecer aditamento à inicial.
2. É admissível excepcionalmente o ajuizamento de ações diretas em face de decreto quando seu objetivo seja questionar a observância ao princípio da reserva legal. Jurisprudência do STF.
3. O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), aprovado após amplo e complexo debate no Congresso Nacional e em toda a sociedade, objetivou conciliar os direitos fundamentais à vida, à segurança e à propriedade, estabeleceu exigências rigorosas para o acesso a armas pela população e recrudescer a disciplina jurídica do porte, comércio e tráfico de armas de fogo.
4. Os decretos impugnados, na contramão da lei nacional, alteraram a política pública definida democraticamente pelo Congresso Nacional.
5. O poder regulamentar constitui prerrogativa da Administração Pública limitada à expedição de atos normativos complementares à lei (CF, art. 84-IV), de maneira que configura abuso do poder regulamentar a edição de decreto com vistas a alterar o sentido da lei.
6. Padecem de inconstitucionalidade formal, por afronta à reserva de lei, decretos que alteram a política pública instituída pela lei, porquanto extrapolam o caráter regulamentar e invadem campo destinado à lei pela Constituição (CF, art. 22-XXI).

– Parecer pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em face do Decreto 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamenta a Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), “*para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas*”.

A petição inicial defende o interesse de agir em virtude da natureza autônoma e do teor legislativo do decreto, uma vez que regularia de modo independente o sistema de controle de armas de fogo. De acordo com o requerente, o decreto impugnado extrapola a função de regulamentar a Lei 10.826/2003, uma vez que inova na ordem jurídica e resulta na suspensão da eficácia da referida lei, o que ocasionaria afronta ao art. 84-IV e VI da Constituição. Alega, ainda, ofensa ao princípio da separação dos poderes e ao Estado Democrático de Direito, porquanto o decreto criaria normas submetidas à reserva legal. Aduz que, como regra, o Estatuto do Desarmamento estabeleceu a proibição do porte de armas, ressaltando as onze categorias de pessoas e profissões autorizadas ao porte. Por outro lado, o decreto caminharia no sentido oposto, uma vez que consolidaria a presunção do preenchimento dos requisitos para o porte de armas, ampliaria as categorias autorizadas e os tipos de armas e calibres permitidos. Além disso, o decreto, nos arts. 43 e seguintes, liberaria a importação de armas e alteraria, no art. 39, o tipo de porte para as representações diplomáticas. Sustenta a inconstitucionalidade formal do decreto, por tratar sobre material bélico, matéria reservada à lei, nos termos dos arts. 22-I e 48 da Constituição. Assim, requer a suspensão liminar da eficácia do Capítulo IV do Decreto 9.785/2019 e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da integralidade do referido ato.

A relatora, Min. Rosa Weber, adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (peça 9).

A Presidência da República suscitou preliminares de perda do objeto, em razão da superveniência do Decreto 9.797/2019, que promoveu alterações substanciais no decreto impugnado, e de não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em face de ato normativo de caráter secundário. Afirmou que o decreto regulamentador do Estatuto do Desar-

mamento está reservado a juízo político do Chefe do Poder Executivo, sendo incabível a submissão ao crivo do Poder Judiciário. No mérito, asseverou que o decreto resulta do exercício do poder regulamentar previsto no art. 84-IV da Constituição e que seguiu os limites delineados da Lei 10.826/2003 (peça 36).

O Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública informou que o decreto foi elaborado “*principalmente no Palácio do Planalto*” e que houve modificação substancial da norma, em razão da edição superveniente do Decreto 9.797/2019. Ademais, apresentou as peças INFORMAÇÕES n. 00621/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00645/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AG produzidas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério (peça 43).

A Advocacia-Geral da União suscitou preliminares de perda do objeto, ofensa reflexa à Constituição e ausência de impugnação especificada. Quanto ao pedido de medida cautelar, ressaltou a ausência dos pressupostos para a sua concessão (peça 56).

O PSOL apresentou pedido de aditamento à petição inicial para incluir o Decreto 9.797/2019, que alterou o Decreto 9.785/2019. Segundo o requerente, o novo ato normativo repetiu as inconstitucionalidades formais apontadas na inicial (peça 58).

A Ministra relatora deferiu o pedido de aditamento à inicial, requisitou informações à Presidência da República e ao Ministério da Justiça e, sucessivamente, concedeu vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (peça 68).

Foi deferido o ingresso como *amici curiae* das seguintes entidades (peça 73): Confederação Brasileira de Tiro Prático (peça 12), Associação Mineira dos Agentes e Servidores Prisionais do Estado de Minas Gerais – AMASP/MG (peça 28), Movimento Nacional de Direitos Humanos (peça 38), Instituto Defesa (peça 45) e Instituto ALANA (peça 51).

A Presidência da República ratificou os termos da manifestação anteriormente apresentada (peça 104).

O Presidente da Câmara dos Deputados informou que estão pendentes de análise na Casa projetos de decreto legislativo com o fulcro de sustar os decretos impugnados, com fundamento no art. 49-V da Constituição (peça 106).

O Senado informou que foi aprovado e encaminhado à Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo 233/2019, que susta os efeitos dos Decretos 9.785/2019 e 9.797/2019 (peça 114).

A Advocacia-Geral da União noticiou a revogação dos Decretos 9.785/2019, 9.797/2019, a publicação dos Decretos 9.844/2019, 9.845/2019 e 9.846/2019, e o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei para alteração da Lei 10.826/2003. Com fundamento nas alterações do complexo normativo, pleiteou o adiamento do julgamento do pedido cautelar, marcado para o dia 26 de junho de 2019 (peça 120).

Requereram habilitação como *amici curiae* o Instituto Igarapé (peça 74), o Instituto Sou da Paz (peça 80), o Sindicato dos Advogados no Estado da Paraíba – SINAD-PB (peça 86) e Fabio Adriano Stürmer Kinsel (peça 100).

É o relatório.

II

2.1 Revogação dos Decretos 9.785/2019 e 9.797/2019

A ação direta foi inicialmente proposta em face do Decreto 9.785, de 7 de maio de 2019, o qual sofreu alterações pelo Decreto 9.797, de 21 de maio de 2019. Diante disso, o requerente promoveu o aditamento à inicial, que foi deferido pela Ministra relatora.

Em seguida, o processo foi incluído em pauta para julgamento na sessão do dia 26 de junho de 2019.

Às vésperas do julgamento, o Presidente da República apresentou projeto de lei à Câmara dos Deputados, para alteração do Estatuto do Desarmamento, e editou quatro decretos para regulamentá-lo. O primeiro deles, o Decreto 9.844/2019, revogou os Decretos 9.785/2019 e 9.797/2019, objeto da presente ação. O Decreto 9.845/2019 adveio “*para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição*” e o Decreto 9.846/2019, “*para dispor sobre o registro, o cadastro e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores*”. Na sequência, publicou-se o Decreto 9.847/2019, que versa “*sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas*”, bem como revoga o Decreto 9.844/2019 e mantém a revogação dos Decretos 9.785/2019 e 9.797/2019.

Conforme será exposto na análise de mérito, os três decretos atualmente vigentes mantiveram, em grande parte,¹ as inconstitucionalidades apontadas pelo requerente. Em outras palavras, os novos decretos extrapolaram a função regulamentadora e invadiram campo reservado à lei, de maneira que as razões apresentadas na petição inicial são atuais.

A jurisprudência da Corte é no sentido de que, em tais casos, deve ser dada continuidade ao processo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI. I. PRELIMINAR. REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. CONTINUIDADE DO JULGAMENTO. Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções nºs 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI nº 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008. [...] III. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3.306/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 7/6/2011)

Conquanto não se possa cogitar no presente caso de situação de burla à jurisdição, inclusive porque foi proposto projeto de lei para alterar a legislação correlata ao tema, é possível a aplicação do entendimento subjacente, no sentido de dar seguimento ao processo ainda que as normas questionadas tenham sido revogadas.

Contudo, a fim de sanar qualquer óbice ao prosseguimento da ação, nos termos do art. 9.º do Código de Processo Civil, deve ser conferida ao requerente oportunidade de oferecer aditamento à inicial, a fim de incluir os Decretos 9.845/2019, 9.486/2019 e 9.847/2019.

1 Não foi reproduzido o criticado art. 20-§3.º do Decreto 9.785/2019, que enumerava atividades profissionais de risco para fins de concessão de porte de arma de fogo.

2.2 Natureza regulamentar dos atos impugnados

A Advocacia-Geral da União e a Presidência da República invocaram preliminar de ofensa reflexa à Constituição, em virtude da natureza regulamentar dos atos questionados, cuja finalidade seria permitir a execução da Lei 10.826/2003.

Em regra, não é cabível controle concentrado de constitucionalidade de decreto concebido para assegurar a execução de lei, uma vez que, nesse caso, eventual ofensa à Constituição ocorreria de maneira indireta, dependente da análise prévia da lei regulamentada. Ocorre que, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, admite-se excepcionalmente o ajuizamento de ações diretas em face de decreto quando seu objetivo seja questionar a observância ao princípio da reserva legal (ADI 1.296 MC/PE, Rel. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/8/1995). Em outras palavras, quando o ato normativo dispuser sobre matéria reservada à lei, admite-se o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade. Isso porque, nessa hipótese, ocorre ofensa direta à Constituição.

Tanto é assim que o STF reconhece o cabimento de ação direta em face de decreto legislativo produzido com respaldo no art. 49-V da Constituição - sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa - (ADI 748 MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 6/11/1992). Ora, se é cabível ação contra o decreto legislativo que suspende ato normativo do Executivo que extrapolou o poder regulamentar, é igualmente cabível ação contra o próprio ato do Executivo. Em ambas as hipóteses, analisa-se eventual ofensa à reserva de lei estabelecida pela Constituição.

Portanto, deve ser rejeitada a preliminar suscitada.

III

3.1 Poder de regulamentação do Estatuto do Desarmamento

O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) originou-se da aprovação do projeto de lei 1.555/2003 e resultou de amplo e complexo debate no Congresso Nacional e em toda sociedade. A norma surgiu da necessidade de enfrentar os altos índices de violência e criminalidade, instituindo nova política de segurança pública e política criminal destinada ao controle da comercialização, registro e posse de armas de fogo. Promoveu-se inclusive referendo popular, em 2005, para discutir a manutenção do art. 35 da lei, que proibia a venda de

arma de fogo e munição em todo o território nacional.² A norma, contudo, foi rejeitada pela maioria da população.

O diploma autoriza a aquisição de arma de fogo por particular, desde que preenchidos os requisitos legais, como demonstração de efetiva necessidade, comprovação de idoneidade e de capacidade técnica. Além disso, para a obtenção de autorização para **porte** de arma de fogo, o particular deve demonstrar a efetiva necessidade devido ao exercício de atividade profissional de risco ou à ameaça à sua integridade física.

Percebe-se, portanto, que o diploma objetivou conciliar os direitos fundamentais à segurança, à vida e à propriedade, estabelecendo exigências rigorosas para o acesso a armas pela população. Nas palavras de Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini, o “*Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003)*, em linhas gerais, concentrou sua atenção no seguinte: a) no *recrudescimento da disciplina jurídica do porte, comércio e tráfico de armas de fogo (além dos acessórios e munições)*; b) no *controle das armas de fogo (além dos acessórios e munições)*; e c) no *fomento ao desarmamento da população (no Brasil haveria hoje cerca de oito milhões de armas ilegais, que se acham fora do controle governamental)*”.

O estatuto atribuiu ao Executivo o dever de regulamentar alguns dispositivos: comprovação da capacidade técnica e de aptidão psicológica (art. 4.º-III), quantidade de munição que pode ser adquirida (art. 4.º-§2.º), atividades desportivas (art. 6.º-IX), comprovação da capacidade técnica e de aptidão psicológica de algumas categorias de servidores públicos com porte autorizado pela lei (art. 6.º-§2.º), condições para a autorização do porte de arma de fogo das guardas municipais (art. 6.º-§3.º), dispensa da comprovação de requisitos pelos integrantes das Forças Armadas, policiais federais, estaduais e do Distrito Federal (art. 6.º-§4.º), condições para o porte de arma por servidores do Judiciário e do Ministério Público (art. 7.º-A-§3.º), responsabilidade pela guarda da arma utilizada em entidades desportivas (art. 8.), eficácia da autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido (art. 10-§1.º), classificação legal, técnica, geral e definição das armas de fogo (art. 23), informações contidas nas munições comercializadas (art. 23-§1.º), autorização de compra de munição pelos órgãos descritos no art. 6.º (art. 23-§2.º), entre outros temas.

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

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

§ 2.º 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.”

Dessa forma, considerando as alegações do requerente de que os decretos teriam extrapolado o caráter regulamentador e invadido campo reservado à lei cabe verificar se os sobreditos diplomas foram editados nos limites de sua função regulamentadora ou se a deturpam com o intuito de substituir os objetivos e normas do Estatuto do Desarmamento.

3.2 Panorama dos Decretos 9.785/2019, 9.797/2019, 9.845/2019, 9.846/2019 e 9.847/2019

O art. 4.º da Lei 10.826/2003 estabelece os requisitos para a aquisição de arma de fogo de uso permitido: (a) efetiva necessidade, (b) idoneidade do adquirente, (c) ocupação lícita e residência certa, (d) capacidade técnica e aptidão psicológica para o seu manuseio. O art. 3.º-I, §§ 1.º e 2.º do Decreto 9.845/2019³ considera presumidos os fatos pertinentes à declaração de efetiva necessidade, transferindo à administração a comprovação de que o cidadão não atende ao requisito. Isso porque o indeferimento com base na declaração da efetiva necessidade apenas poderá ser efetivado caso não sejam verdadeiros os fatos e circunstâncias afirmados pelo interessado, cabendo à administração o ônus da prova negativa. A norma regulamentar, portanto, acaba por esvaziar o requisito determinado pela lei, retirando o poder de polícia da Polícia Federal de examinar os fundamentos da declaração.

Já o art. 3.º-§8.º do decreto,⁴ ao conferir presunção de efetiva necessidade para a aquisição de até quatro armas de fogo de uso permitido, esvazia a estrutura restritiva para a aquisição delineada democraticamente pelo legislador. Pelo estatuto, a aquisição de cada arma de fogo de uso permitido deverá ser devidamente justificada. Assim, caberia ao cidadão justificar por qual razão a aquisição de apenas uma arma não atende a sua necessidade. Pela previsão do regulamento, somente com a aquisição da quinta arma caberia ao interessado comprovar o requisito legal.

O Decreto 9.847/2019 trata, no art. 12, da aquisição de arma de fogo de uso permitido, sem, todavia, mencionar o requisito da efetiva necessidade, em dissonância com a sistemática restritiva adotada pelo Estatuto do Desarmamento.

Por sua vez, o art. 5.º do estatuto estabelece que o Certificado de Registro de Arma de Fogo “*autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no inte-*

3 Correspondente ao art. 9.º-§§ 1.º e 2.º do Decreto 9.785/2019.

4 Correspondente ao art. 9.º-§8.º do Decreto 9.785/2019.

rior de sua residência ou domicílio, ou dependência desses, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou empresa”. A norma, de forma expressa, limita a posse exclusivamente no interior da residência, domicílio ou dependências. O art. 4.º-§1.º do Decreto 9.845/2019, mantendo o conteúdo do art. 10-§1.º do Decreto 9.785/2019, ampliou o alcance da autorização da posse, uma vez que definiu como residência toda a extensão do terreno em que localizada a edificação, não apenas a área construída:

Art. 4.º O Certificado de Registro de Arma de Fogo, expedido pela Polícia Federal, precedido de cadastro no Sinarm, tem validade no território nacional e autoriza o proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou nas dependências desta, ou, ainda, de seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou pela empresa.

§ 1.º Para fins do disposto no *caput*, considera-se:

I - interior da residência ou dependências desta - toda a extensão da área particular do imóvel, edificada ou não, em que resida o titular do registro, inclusive quando se tratar de imóvel rural;

II - interior do local de trabalho - toda a extensão da área particular do imóvel, edificada ou não, em que esteja instalada a pessoa jurídica, registrada como sua sede ou filial;

III - titular do estabelecimento ou da empresa - aquele assim definido no contrato social; e

IV - responsável legal pelo estabelecimento ou pela empresa - aquele designado em contrato individual de trabalho, com poderes de gerência.

Além disso, os Decretos 9.785/2019 e 9.797/2019 alteraram o conceito de arma de fogo de uso permitido e de arma de fogo de uso restrito. Anteriormente, o tema era disciplinado por regulamento aprovado pelo Decreto 3.665/2000. Confira-se tabela comparativa das normas:

Regulamento aprovado pelo Decreto 3.665/2000	Decreto 9.785/2019
<p>Art. 17. São de uso permitido:</p> <p>I - armas de fogo curtas, de repetição ou semi-automáticas, cuja munição comum tenha, na saída do cano, energia de até trezentas libras-pé ou quatrocentos e sete Joules e suas munições, como por exemplo, os calibres .22 LR, .25 Auto, .32 Auto, .32 S&W, .38 SPL e .380 Auto;</p> <p>II - armas de fogo longas raiadas, de repetição ou semi-automáticas, cuja munição comum tenha, na saída do cano, energia de até mil</p>	<p>Art. 2.º [...]</p> <p>I - arma de fogo de uso permitido - as armas de fogo semiautomáticas ou de repetição que sejam: (Redação dada pelo Decreto nº 9.797, de 2019)</p> <p>a) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscientos e vinte joules; (Redação dada pelo Decreto</p>

<p>libras-pé ou mil trezentos e cinquenta e cinco Joules e suas munições, como por exemplo, os calibres .22 LR, .32-20, .38-40 e .44-40;</p> <p>III - armas de fogo de alma lisa, de repetição ou semi-automáticas, calibre doze ou inferior, com comprimento de cano igual ou maior do que vinte e quatro polegadas ou seiscentos e dez milímetros; as de menor calibre, com qualquer comprimento de cano, e suas munições de uso permitido;</p>	<p>nº 9.797, de 2019)</p> <p>b) portáteis de alma lisa; ou (Redação dada pelo Decreto nº 9.797, de 2019)</p> <p>c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; (Redação dada pelo Decreto nº 9.797, de 2019)</p>
<p>Art. 16. São de uso restrito:</p> <p>I - armas, munições, acessórios e equipamentos iguais ou que possuam alguma característica no que diz respeito aos empregos tático, estratégico e técnico do material bélico usado pelas Forças Armadas nacionais;</p> <p>II - armas, munições, acessórios e equipamentos que, não sendo iguais ou similares ao material bélico usado pelas Forças Armadas nacionais, possuam características que só as tornem aptas para emprego militar ou policial;</p> <p>III - armas de fogo curtas, cuja munição comum tenha, na saída do cano, energia superior a (trezentas libras-pé ou quatrocentos e sete Joules e suas munições, como por exemplo, os calibres .357 Magnum, 9 Luger, .38 Super Auto, .40 S&W, .44 SPL, .44 Magnum, .45 Colt e .45 Auto;</p> <p>IV - armas de fogo longas raiadas, cuja munição comum tenha, na saída do cano, energia superior a mil libras-pé ou mil trezentos e cinquenta e cinco Joules e suas munições, como por exemplo, .22-250, .223 Remington, .243 Winchester, .270 Winchester, 7 Mauser, .30-06, .308 Winchester, 7,62 x 39, .357 Magnum, .375 Winchester e .44 Magnum;</p> <p>V - armas de fogo automáticas de qualquer calibre;</p> <p>VI - armas de fogo de alma lisa de calibre doze ou maior com comprimento de cano menor que vinte e quatro polegadas ou seiscentos e dez milímetros;</p>	<p>Art. 2.º [...]</p> <p>II - arma de fogo de uso restrito - as armas de fogo automáticas, semiautomáticas ou de repetição que sejam:</p> <p>a) não portáteis;</p> <p>b) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; ou (Redação dada pelo Decreto nº 9.797, de 2019)</p> <p>c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; (Redação dada pelo Decreto nº 9.797, de 2019)</p>

Os Decretos 9.785/2019 e 9.797/2019 alteraram notavelmente a potência das armas de uso permitido (de 407 joules para 1620 joules, no caso de armas de fogo semiautomáticas ou de repetição). Além disso, no que tange à arma portátil de alma lisa, os atos questionados retiraram as limitações relativas a “*calibre doze ou inferior, com comprimento de cano igual ou maior do que vinte e quatro polegadas ou seiscentos e dez milímetros*”. De acordo com os novos decretos, qualquer arma de alma lisa é de uso permitido.

É certo que o estatuto conferiu ao regulamento a definição das armas de uso permitido e de uso restrito. Isso não significa, contudo, que o Chefe do Executivo esteja autorizado a alterar de maneira desproporcional o regime anterior, uma vez que deve se orientar pelos objetivos da lei de fomentar o desarmamento e aumentar o controle sobre as armas em circulação. Além disso, não se pode perder de vista que o acesso dos cidadãos comuns deve limitar-se às armas suficientes para o exercício de defesa, diretriz não observada pelos decretos. Ressalte-se, por fim, que a modificação dos conceitos de arma de fogo de uso permitido e de uso restrito produz implicações diretas na política criminal, como se verá adiante.

Os Decretos 9.845/2019, 9.846/2019 e 9.847/2019 (art. 2.º) reproduziram os conceitos de armas de fogo de uso permitido e de uso restrito. Consoante pontuaram a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a 7.º Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, os atos normativos viabilizam o acesso a qualquer pessoa a armas de alto potencial destrutivo, gerando grave risco aos agentes de segurança pública e à população em geral.⁵

No que se refere à aquisição de munição, o art. 4.º-§2.º da Lei 10.826/2003 atribui ao regulamento a definição da quantidade de munição que pode ser adquirida. Na vigência do Decreto 5.321/2004, delegou-se ao Ministério da Defesa a definição das quantidades de munição. A matéria foi regulada pelo Comando do Exército, por meio das Portarias Colog 12/2009 e 51/2015. Autorizava-se, anualmente, a aquisição por cidadão de 50 unidades de munição de uso permitido (art. 5.º, Portaria 12/2009, Colog) ou de 300 unidades de cartucho no caso de uso esportivo (art. 3.º, Portaria 12/2009, Colog). Para os integrantes das Forças Armadas e dos órgãos de segurança pública, o limite era de 600 unidades por arma registrada (art. 6.º, Portaria 12/2009, Colog). O art. 54 da Portaria Colog 51/2015 autorizava a coleção-

5 Nota Técnica Conjunta nº 1/2019-PFDC e 7ª CCR/MPF, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/06/nota-tecnica-conjunta-pfdc-e-7a-ccr-mpf.pdf>. Acesso: 15 ago. 2019.

nador munições inertes (art. 54) e a atiradores desportivos a aquisição de quatro a quarenta mil cartuchos (art. 91).

O Decreto 9.785/2019, com redação do Decreto 9.797/2019, avocou a competência e dispôs sobre o tema no art. 19:

Art. 19. A aquisição de munição ou insumos para recarga ficará condicionada apenas à apresentação pelo adquirente de documento de identificação válido e do Certificado de Registro de Arma de Fogo no Sinarm ou no Sigma, conforme o caso, e ficará restrita ao calibre correspondente à arma de fogo registrada.

§ 1.º O proprietário de arma de fogo poderá adquirir até mil munições anuais para cada arma de fogo de uso restrito e cinco mil munições para as de uso permitido registradas em seu nome e comunicará a aquisição ao Comando do Exército ou à Polícia Federal, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas, contado da data de efetivação da compra, observado o disposto no inciso II do § 3.º do art. 5.º.

§ 2.º Não estão sujeitos ao limite de que trata o § 1.º:

I - aqueles de que tratam o inciso I ao inciso VII do *caput* do art. 6.º da Lei n.º 10.826, de 2003, quando a munição adquirida for destinada a arma de fogo institucional sob sua responsabilidade ou de sua propriedade;

II - as munições adquiridas por entidades de tiro e estandes de tiro devidamente credenciados para fornecimento para seus membros, associados, integrantes ou clientes; e

III - as munições adquiridas para aplicação de teste de capacidade técnica pelos instrutores de armamento e de tiro credenciados pela Polícia Federal.

§ 3.º As armas pertencentes ao acervo de colecionador não podem ser consideradas para a aquisição de munições a que se refere o § 1.º.

§ 4.º Os caçadores e os atiradores poderão ser autorizados a adquirir munições em quantidade superior ao limite estabelecido no § 1.º, a critério do Comando do Exército e por meio de requerimento.

O decreto inicialmente impugnado aumentou consideravelmente e sem razoabilidade o volume de munições autorizadas: 5.000 munições anuais para cada arma de fogo de uso permitido, 1.000 munições anuais para cada arma de fogo de uso restrito, quantidade ilimitada para uso nas armas particulares de membros das Forças Armadas, policiais, agentes penitenciário, guarda portuário, guarda civil de município com mais de 50 mil habitantes, agentes da ABIN e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Trata-se de mais uma norma que caminha na contramão do Estatuto do Desarmamento.

O Decreto 9.847/2019 não estabelece limites para a aquisição de munições por civis, de maneira que a matéria encontra-se sem regulamentação atualmente, agravando a situação de insegurança jurídica já causada pela sucessiva edição e revogação de regulamentos. No que se refere à aquisição por caçadores, colecionadores e atiradores, os parâmetros adota-

dos pelo Decreto 9.785/2019 foram mantidos pelo Decreto 9.846/2019. Confirma-se o texto dos arts. 3.º e 4.º:

Art. 3.º A autorização para aquisição de arma de fogo de porte e de arma de fogo portátil por colecionadores, atiradores e caçadores será concedida, desde que comprovado o cumprimento dos requisitos a que se refere o § 2º, observados os seguintes limites:

I - para armas de uso permitido:

- a) cinco armas de fogo de cada modelo, para os colecionadores;
- b) quinze armas de fogo, para os caçadores; e
- c) trinta armas de fogo, para os atiradores; e

II - para armas de uso restrito:

- a) cinco armas de cada modelo, para os colecionadores;
- b) quinze armas, para os caçadores; e
- c) trinta armas, para os atiradores. [...]

Art. 4.º A aquisição de munição ou insumos para recarga por colecionadores, atiradores e caçadores ficará condicionada apenas à apresentação pelo adquirente de documento de identificação válido e do Certificado de Registro de Arma de Fogo no Sinarm ou no Sigma, conforme o caso, e ficará restrita ao calibre correspondente à arma de fogo registrada.

§ 1.º O colecionador, o atirador e o caçador proprietário de arma de fogo poderá adquirir até mil munições anuais para cada arma de fogo de uso restrito e cinco mil munições para as de uso permitido registradas em seu nome e comunicará a aquisição ao Comando do Exército ou à Polícia Federal, conforme o caso, no prazo de setenta e duas horas, contado da data de efetivação da compra, e informará o endereço em que serão armazenadas.

§ 2.º Não estão sujeitos ao limite de que trata o § 1º as munições adquiridas por entidades de tiro e estandes de tiro devidamente credenciados para fornecimento para seus membros, associados, integrantes ou clientes.

§ 3.º As armas pertencentes ao acervo de colecionador não podem ser consideradas para a aquisição de munições a que se refere o § 1º.

§ 4.º Os caçadores e os atiradores poderão ser autorizados a adquirir munições em quantidade superior ao limite estabelecido no § 1º, a critério do Comando do Exército e por meio de requerimento.

Considerando que um atirador pode chegar a possuir até sessenta armas (trinta de uso permitido e trinta de uso restrito), anualmente cada atirador poderá adquirir cento e cinquenta mil munições de uso permitido e trinta mil munições de uso restrito. Por outro lado, um caçador pode manter até trinta armas (quinze de uso permitido e quinze de uso restrito), o que autoriza a aquisição anual de setenta e cinco mil munições de uso permitido e quinze mil munições de uso restrito.

Adverte-se, contudo, que essa quantidade excessiva de munição não é identificada, impedindo o seu rastreamento e controle.⁶

O art. 36-§6.º do Decreto 9.785/2019, com redação do Decreto 9.797/2019, autorizava a prática de tiro desportivo por adolescentes entre quatorze e dezoito anos de idade, com autorização dos responsáveis legais, independentemente de autorização judicial, como exigido pelo regulamento anterior. O art. 7.º do Decreto 9.846/2019 manteve a regulamentação do Decreto 9.785/2019, com redação do Decreto 9.797/2019:

Art. 7.º A prática de tiro desportivo, nas modalidades aceitas pelas entidades nacionais de administração do tiro, por pessoas com idade entre quatorze e dezoito anos:

I - será previamente autorizada conjuntamente por seus responsáveis legais, ou por apenas um deles, na falta do outro;

II - se restringirá tão somente aos locais autorizados pelo Comando do Exército; e

III - poderá ser feita com a utilização de arma de fogo da agremiação ou do responsável legal, quando o menor estiver por este acompanhado.

Parágrafo único. A prática de tiro desportivo por maiores de dezoito anos e menores de vinte e cinco anos de idade poderá ser feita com a utilização de arma de fogo de propriedade de agremiação ou de arma de fogo registrada e cedida por outro desportista.

A esse respeito, é oportuna a transcrição de trecho da Nota Técnica Conjunta n.º 1/2019 da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e da 7.ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

A exposição precoce e sem limites de crianças a armas de fogo choca-se com a situação peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento. Por isso, no regime do regulamento anterior se exigia a intervenção do Juiz de Direito, o qual agia como ponderador dos interesses da criança vis a vis o dos pais e, também, como fiscalizador das circunstâncias da suposta prática do tiro desportivo, evitando que a alegação de esporte fosse mero pretexto formal para a precoce introdução ao manuseio de armas de fogo.

Decisão de tamanha relevância para a formação da criança e para a sociedade – notadamente porque essa decisão individual dos responsáveis supera a proibição geral de que menores de 25 anos possam manusear (ter posse ou porte) armas de fogo – não deve ser adotada meramente por um dos responsáveis. O regime legal exige precaução nessa autorização e a intervenção estatal, a qual, no caso, se consumava pela ação do Poder Judiciário.⁷

Não há dúvida de que as normas impugnadas, em diversos dispositivos, flexibilizaram as disposições do estatuto, ao abrandar o rigor estabelecido na lei para a concessão de

6 Nota Técnica Conjunta n.º 1/2019-PFDC e 7ª CCR/MPF, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/06/nota-tecnica-conjunta-pfdc-e-7a-ccr-mpf.pdf>. Acesso: 15 ago. 2019.

7 Nota Técnica Conjunta n.º 1/2019-PFDC e 7ª CCR/MPF, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/06/nota-tecnica-conjunta-pfdc-e-7a-ccr-mpf.pdf>. Acesso: 15 ago. 2019.

posse e de porte de arma de fogo e aumentar o número de armas disponibilizadas a atiradores, colecionadores e caçadores, em total descompasso com os propósitos legais de fomentar o desarmamento, recrudescer a disciplina sobre tráfico de armas e controlar as armas de fogo em território nacional.

3.3 Poder regulamentar e invasão à matéria reservada à lei

O Congresso Nacional confiou ao Chefe do Executivo o dever-poder de regulamentar dispositivos do Estatuto do Desarmamento, a fim de conferir-lhe fiel execução, nos termos do art. 84-IV da Constituição. Nesse contexto, cabe ao Executivo pormenorizar e detalhar os ditames da lei, de modo a assegurar-lhe concretização e aplicabilidade e a padronizar a sua execução, em respeito à segurança jurídica, à igualdade e à impessoalidade.

Conforme a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, o regulamento está *estritamente subordinado* à lei:

É que os dispositivos constitucionais caracterizadores do princípio da legalidade no Brasil impõem ao regulamento o caráter que se lhe assinalou, qual seja, o de ato estritamente subordinado, isto é, meramente subalterno e, ademais, dependente da lei. Logo, entre nós, só podem existir regulamentos conhecidos no Direito alienígena como “*regulamentos executivos*”. Daí que, em nosso sistema, de direito, a função do regulamento é muito modesta.⁸

Dessa forma, o poder regulamentar deve ser realizado dentro da vinculação à lei regulamentada e não pode interferir em matéria reservada à lei em sentido formal. Nessa linha, o ato regulamentar, quanto à finalidade, deve buscar o resultado explicitado no ato normativo superior, de maneira que a atividade será em regra vinculada.⁹

O regulamento é norma jurídica subordinada, “*deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.*”¹⁰

8 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 309.

9 “Tratando-se da finalidade do ato regulamentar, é certo que ele deve buscar o resultado específico definido pelo ato normativo superior que o disciplina, de modo que a atividade será em regra vinculada, exceto se a própria norma superior conferir alternativas à conveniência e oportunidade aferível pela titular da função regulamentar.” FRANCISCO, José Carlos. Comentário ao art. 84. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.220.

10 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Malheiros: 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 490.

O poder regulamentar constitui prerrogativa da Administração Pública limitada à expedição de atos normativos complementares à lei, de maneira que configura abuso do poder regulamentar a edição de decreto com vistas a alterar o sentido da norma que lhe confere suporte de validade, por afronta ao princípio da separação dos poderes, ao regime democrático de direito e ao princípio da legalidade.

Os Decretos 9.847/2019, 9.846/2019, 9.845/2019, 9.785/2019 e 9.797/2019, a pretexto de regulamentarem as normas do Estatuto do Desarmamento, desbordaram dos limites legais e invadiram campo normativo reservado pela Constituição à disciplina legal. Isso porque os atos executivos inverteram o vetor normativo legal, direcionado à redução de armamentos à disposição da população brasileira, conforme se depreende do próprio nome conferido ao diploma, ampliando e facilitando a posse e o porte de armas de fogo e de munição.

Em outras palavras, os atos impugnados alteraram a política pública delineada pelo Congresso Nacional para o acesso da população a produtos armamentísticos, inovando no ordenamento jurídico, em evidente extrapolação de seu poder normativo, o que significa afronta ao art. 84-IV da Constituição e à reserva de lei para dispor sobre a matéria (CF, art. 22-I e XXI).

Conforme elucidada J. J. Gomes Canotilho, a reserva de lei “*comporta duas dimensões: uma negativa e uma positiva. A dimensão negativa significa que nas matérias reservadas à lei está proibida a intervenção de outra fonte de direito diferente da lei (a não ser que se trate de normas meramente executivas da administração). Em termos positivos, a reserva de lei significa que, nessas mesmas matérias, a lei deve estabelecer ela mesma o regime jurídico, não podendo declinar a sua competência normativa a favor de outras fontes (proibição da 'incompetência negativa do legislador')*”.¹¹

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, “*o Executivo não pode, fundando-se em mera permissão legislativa, valer-se do regulamento delegado ou autorizado como sucedâneo da lei delegada para o efeito de disciplinar, normativamente, temas sujeitos à reserva constitucional de lei*” (ADI 1.296/PE, DJ 10/8/1995).

Matéria relativa ao acesso da população a armas de fogo deve ser disciplinada por lei nacional. O art. 22-XXI da Constituição atribuiu à União a competência legislativa para dispor sobre material bélico, a qual alcança não apenas os materiais utilizados pelas Forças

11 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 727.

Armadas, mas também o comércio interno de armas e munições (ADI 2.035 MC/RJ, Rel. Min. Octavio Gallotti, 4/8/2000).

Em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal assentou a competência privativa da União para legislar sobre material bélico, afastando inclusive a atuação legiferante dos Estados e do Distrito Federal. No julgamento da ADI 3.112/DF, proposta contra o próprio Estatuto do Desarmamento, deliberou-se que não houve “*invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominante interesse geral*” (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 26/10/2007). Por outro lado, quando da apreciação da ADI 2.729/RN (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 19/6/2013), consignou-se que “*compete privativamente à União, e não aos Estados, determinar os casos excepcionais em que o porte de arma de fogo não configura ilícito penal, matéria prevista no art. 6º da Lei n. 10.826/03*”.

Nessa linha, para além da questão pertinente à regulamentação do porte, posse, produção e comercialização de material bélico (CF, art. 22-XXI), os regulamentos impugnados repercutem diretamente na política criminal relacionada ao tema, matéria igualmente reservada à competência legislativa da União (CF, art. 22-I).

A presunção da efetiva necessidade para concessão de posse de arma, bem como a alteração do alcance das armas de uso restrito e de uso permitido, abrandou a repressão penal do Estado relacionada aos crimes previstos no Estatuto do Desarmamento. É certo que alguns dos delitos tipificados pelo diploma constituem norma penal em branco e dependem de regulamento para a completude do preceito primário. Contudo, na medida em que o regulamento passa da permissividade restrita para um modelo de elegibilidade geral,¹² a própria política criminal adotada pelo Congresso Nacional é afetada, em evidente usurpação à competência privativa da União para legislar sobre direito penal.

A via adequada para a alteração e substituição de política pública sobre a comercialização, posse, porte de arma de fogo é a instauração de processo legislativo no âmbito do Congresso Nacional, *locus* destinado à deliberação democrática dos temas mais caros à ordem constitucional brasileira. Tanto é assim que tramitam nas Casas Legislativas inúmeros

12 Nota Técnica Conjunta nº 1/2019-PFDC e 7ª CCR/MPF, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/06/nota-tecnica-conjunta-pfdc-e-7a-ccr-mpf.pdf>. Acesso: 15 ago. 2019.

projetos de lei que objetivam a alteração do Estatuto do Desarmamento,¹³ inclusive um de autoria do Presidente da República.

Afronta o princípio da separação dos poderes e o regime democrático decreto regulamentar que ultrapassa e substitui o Poder Legislativo na tomada de decisão acerca da política pública sobre porte e posse de armas de fogo. Nos termos do art. 22-I e XXI da Constituição cabe à União, por meio de lei nacional, dispor sobre a matéria.

Pelas razões expostas, deve ser declarada a inconstitucionalidade dos Decretos 9.685/2019, 9.785/2019, 9.797/2019, 9.845/2019, 9.846/2019, 9.847/2019, com o retorno à vigência do Decreto 5.123/2004.

IV

Do exposto, opina a Procuradora-Geral da República pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido.

Brasília, 16 de setembro de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

13 Em 25 de outubro de 2018, tramitavam na Câmara dos Deputados 95 projetos de lei sobre a matéria. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/564639-AO-COMPLETAR-15-ANOS,-ESTATUTO-DO-DESARMAMENTO-PODE-SER-REVISTO.html>>. Acesso em: 12/6/2019.