

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) :** Submeto ao referendo deste E. Plenário a decisão que proferi, em sede cautelar, em cinco ações de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas contra os **Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630**, todos de 12 de fevereiro de 2021, que regulamentam o *Estatuto do Desarmamento* (Lei nº 10.826/2003), dispondo 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.

### I – QUESTÕES PRELIMINARES

#### 1. Legitimidade ativa

Reconheço, de plano, a legitimidade *ad causam* ativa dos autores, enquanto partidos políticos com representação no Congresso Nacional (arts. 2º, VIII, da Lei 9.868/1999 e 103, VIII, CRFB).

#### 2. Impugnação de atos normativos de caráter secundário em ações de fiscalização normativa abstrata

Reconheço a **cognoscibilidade** dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade deduzidos contra os Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, todos de 12 de fevereiro de 2021, por se tratar de atos normativos que, destinados a expressar imperatividade e coerção estatais, reúnem as características da abstração, da generalidade, da autonomia e da impessoalidade. São, por isso, perfeitamente impugnáveis pela via processual objetiva eleita, nos termos dos arts. 102, I, “a”, e 103, § 3º, da Constituição da República e 3º, I, da Lei nº 9.868/1999, e na esteira de reiterados precedentes formados por esse Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido de não admitir a instauração do procedimento jurisdicional de fiscalização abstrata de constitucionalidade quando carecedor, o ato estatal objeto da impugnação, de coeficiente de normatividade suficientemente apto a qualificá-lo como ato normativo de caráter primário ou autônomo.

Nessas condições, “ evidente o descabimento da ação direta quando a pretendida constitucionalidade do ato regulamentar, que é meramente ancilar e secundário, representa uma derivação e um efeito consequencial de eventual ilegitimidade constitucional da própria lei em sua condição jurídica de ato normativo primário e principal ” (ADI 996/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 06.5.1994). No mesmo sentido a ADI 2.792-AgR /MG, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ 12.3.2004.

No entanto, a jurisprudência deste Tribunal reconhece a viabilidade do controle abstrato da constitucionalidade de ato normativo de natureza regulamentar quando expressa conteúdo jurídico-normativo em certa medida primário, assumindo grau de abstração, autonomia e impessoalidade. Nessa linha, inúmeros precedentes desta Casa, o primeiro deles de minha Relatoria: ADI 4874, Relatora Ministra Rosa Weber, DJ 01.02.2019, ADI 3.731-MC/PI, Relator Ministro Cesar Peluso, DJ 29.8.2007, ADI 2.439/MS, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ 13.11.2002, ADI 2.308-MC /DF, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 05.10.2001, ADI 1.383-MC/RS, Relator Ministro Moreira Alves, DJ 18.10.1996.

Uma estrutura de Estado de Direito que compartilha processos decisórios normativos entre os Poderes da República, como é o caso dos regulamentos de competência do Chefe do Poder Executivo no exercício da função normativa secundária, não pode prescindir de mecanismos institucionais de fiscalização, em face da Constituição da República. Sem dúvida indispensável o controle da legitimidade formal e material dessa produção normativa extraparlamentar, sob pena do seguinte paradoxo: estariam sujeitas, as normas gerais e abstratas provenientes do Congresso Nacional, ao controle de constitucionalidade, enquanto normas da mesma densidade, igualmente marcadas pelos traços de generalidade e abstração, pairariam acima dos limites impostos pela Carta da República ao Poder Legislativo, a despeito de provenientes de estruturas burocráticas desprovidas da mesma legitimação democrática decorrente do voto popular.

Na espécie, entendo que os Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, de 12 de fevereiro de 2021, são informados por conteúdo normativo suficientemente primário, uma vez que têm como objeto de disciplina jurídica “ *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 Nacional de Gerenciamento Militar de Armas.* ” Com

isso, a regulamentação promovida pelos Decretos tem vocação inovatória no ordenamento jurídico, o que inviabiliza a redução da controvérsia a mero conflito de legalidade, sem estatura constitucional.

Os atos normativos impugnados sem dúvida qualificam-se pelos predicados da autonomia, abstração, generalidade e imperatividade, a lhes imprimirem densidade normativa suficiente a credenciar-lhos à tutela de constitucionalidade *in abstracto*.

### 3. O ônus de impugnação específica de cada dispositivo questionado

Arguida pelo Presidente da República, pelo Advogado-Geral da União e por diversos *amici curiae* **questão preliminar** concernente à *ausência parcial de impugnação especificada* dos dispositivos inscritos nos Decretos presidenciais questionados.

Como já destaquei, os autores postulam a declaração de inconstitucionalidade da **integralidade** dos Decretos nº 10.627/2021, 10.628 /2021, 10.629/2021 e 10.630/2021.

Ocorre, no entanto, que a análise conjunta das petições iniciais da ADI 6.675, d **a ADI 6.676, d a ADI 6.677, d a ADI 6.680 e da ADI 6.695** evidencia que os autores se limitam a impugnar um grupo específico de disposições, já identificadas no relatório, nas quais se acham previstas as modificações normativas mais polêmicas e controvertidas da nova regulamentação do Estatuto do Desarmamento.

Destaco, para demonstrar a efetiva **inexistência** de impugnação específica da **integralidade** dos dispositivos questionados, a norma que **proíbe a venda de munição recarregada** em estabelecimentos comerciais (art. 23, § 2º, do Regulamento de Produtos Controlados, na redação dada pelo Decreto nº 10.627/2021). Embora essa norma tenha sido introduzida pelo Decreto nº 10.627/2021, nenhum dos autores deduziu qualquer argumento para justificar a razão pela qual essa regra deveria ser declarada inconstitucional. O mesmo Decreto também dispõe que as armas de fogo **entregues voluntariamente** pelo proprietário à Polícia Federal, para fins de descarte, serão encaminhadas ao Comando do Exército para **destruição** (art. 88, § 4º, do RPC, na redação dada pelo Decreto nº 10.627/2021). Novamente, os autores não esclarecem como essa norma contrasta com a Política de Armas estabelecida pelo Estatuto do Desarmamento. Um último exemplo: o art. 7º-A do Decreto nº 9.846/2019 (incluído pelo Decreto nº 10.629/2021)

estabelece que a prática do tiro desportivo, atividade autorizada pelo Estatuto do Desarmamento, **se restringirá aos locais autorizados pelo Comando do Exército** (inciso I). Certamente os autores não pretendem que o tiro esportivo possa ser praticado em qualquer lugar, tampouco questionam a competência do Comando do Exército, prevista em lei, para regulamentar esse tema.

Na realidade, os Decretos impugnados reúnem centenas de preceitos normativos, muitos dos quais apenas a reproduzirem as disposições vigentes desde 2004, quando da edição do Decreto nº 5.123, o primeiro regulamento do Estatuto do Desarmamento. As modificações regulamentares ensejadoras da instauração do presente litígio constitucional representam apenas uma fração menor desse complexo conjunto normativo, ainda que o conteúdo material de tais disposições discipline os temas mais relevantes e controversos no âmbito da Política Nacional de Armas.

A invalidação, pura e simples, da integralidade dos Decretos impugnados, inclusive daqueles dispositivos que apenas reproduzem o modelo administrativo vigente desde 2004, poderia instaurar uma situação de **anomia** no âmbito do Sistema Nacional de Armas.

Isso porque esses atos estatais estabelecem parâmetros normativos a serem observados pela Polícia Federal e pelo Comando do Exército, para fins de **cadastro** e **registro** de armas de fogo, **autorização** para aquisição e porte de armas e munições, **fabricação**, **comércio**, **importação** e **exportação** desses produtos, **regulação** das atividades dos caçadores, atiradores desportivos e colecionadores, **renovação** do registro e do porte, **entre outras matérias**. Em suma, a gestão do Sinarm e Sigma ficaria comprometida com a supressão total do complexo normativo que disciplina esses sistemas.

Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o **ônus processual** de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia:

“ Lei nº 9.868/99

.....  
Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;"

Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por **simples objeção geral**, bastando, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de confronto.

Ainda que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não esteja vinculado aos fundamentos jurídicos do pedido, não cabe ao órgão julgador, diante de postulação **formulada de maneira incompleta**, sub-rogar-se no papel do autor, elegendo os motivos que poderiam justificar o eventual acolhimento da pretensão.

**À falta de impugnação específica** de todo o conteúdo normativo dos Decretos questionados, restrinjo o exame do pleito cautelar às normas cuja arguição de inconstitucionalidade foi efetivamente fundamentada, na linha da jurisprudência desta Corte:

**"(...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DEVER PROCESSUAL DE FUNDAMENTAR A IMPUGNAÇÃO.**

- O Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar.

Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento (total ou parcial) da ação direta, indicar as normas de referência – que, inscritas na Constituição da República, revestem-se, por isso mesmo, de parametricidade –, em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais. Precedentes (RTJ 179/35-37, v.g.)."

(ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/4/2004)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO ABSTRATA E GENÉRICA DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE DE COMPREENSÃO EXATA DO PEDIDO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Arguição de constitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. Conhecimento. Impossibilidade. 2. Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial. Ação direta não conhecida. Prejudicado o pedido de concessão de liminar.”

(ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 18/5/2001)

“(...) 1. À falta de apresentação de razões **específicas**, não pode a ação ser conhecida quanto ao pedido de interpretação conforme à Constituição dos arts. 19 e 20 da LRF, pois, segundo a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, o déficit de **impugnação específica** inviabiliza os pedidos veiculados em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Precedentes.”

(ADI 6.394/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 23/11/2020)

“(...) 2. Preliminar de não **impugnação** especificada da integralidade da Resolução. Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.”

(ADI 4.647/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 06/06/2018)

Desse modo, aprecio a pretensão cautelar apenas quanto aos dispositivos a seguir relacionados:

(a) Decreto nº 10.627/2021, **art. 1º**, na parte em que modifica o texto do Anexo I, do Decreto nº 10.030/2019, nos seguintes pontos: **incisos I, II e VI** do § 3º do art. 2º e **inciso VII** do § 1º do art. 7º;

(b) Decreto nº 10.628/2021, **art. 1º**, na parte em que modifica o texto do Decreto nº 9.845/2019 nos seguintes pontos: **§ 8º** e **§ 8º-A** do art. 3º;

(c) Decreto nº 10.629/2021, **art. 1º**, na parte em que modifica o texto do Decreto nº 9.846/2019 nos seguintes pontos: **incisos I e suas alíneas “a”, “b” e “c”, inciso II e alíneas “a”, “b” e “c”** do art. 3º; **§ 1º** também do art. 3º; expressões normativas “*instrutor de tiro desportivo*” inscrita no **inciso V** e “*psicólogo com registro profissional*

*ativo em Conselho Regional de Psicologia” prevista no inciso VI do § 2º do art. 3º; expressão normativa “ quando as quantidades excederem os limites estabelecidos nos incisos I e II do caput” inscrita no inciso II do § 5º do art. 3º; incisos I e II do § 1º do art. 4º; § 2º do art. 4º; § 4º , caput e incisos I e II , do art. 4º; § 3º do art. 5º; inciso III e suas alíneas “a”, “b” e “c” e §§ 1º, 2º e 3º do art. 7º, inclusive o caput e os incisos I e II do art. 7º do Decreto nº 9.846/2019;*

( d ) Decreto nº 10.630/2021, art. 1º , na parte em que modifica o texto do Decreto nº 9.847/2019 nos seguintes pontos: expressões normativas “e será válido em todo o território nacional” inscrita no caput e “até duas” no § 1º do art. 17.

Pontuo que as normas objeto da presente demanda constitucional dispõem sobre as seguintes questões:

1. afastamento do controle exercido pelo Comando do Exército sobre “*projéteis de munição para armas de porte ou portáteis, até o calibre máximo de 12,7 mm*”, das “*máquinas e prensas (...) para recarga de munições*”, das “*miras optrônicas, holográficas ou reflexivas*” e das “*miras telescópicas*”;
2. autorização para a prática de tiro recreativo em entidades e clubes de tiro, independentemente de prévio registro dos praticantes;
3. possibilidade de aquisição de até 06 armas de fogo de uso permitido por civis e 08 armas por agentes estatais com simples declaração de necessidade, revestida de presunção de veracidade ;
4. comprovação pelos CACs da capacidade técnica para o manuseio de armas de fogo por laudo de instrutor de tiro desportivo ;
5. comprovação pelos CACs da aptidão psicológica para aquisição de arma de fogo, mediante laudo fornecido por psicólogo com registro profissional ativo em Conselho Regional de Psicologia, dispensado o credenciamento na Polícia Federal;
6. dispensa de prévia autorização do Comando do Exército para que os CACs possam adquirir armas de fogo;
7. aumento do limite máximo de munições que podem ser adquiridas, anualmente, pelos CACs;
8. possibilidade do Comando do Exército autorizar a aquisição pelos CACs de munições em número superior aos limites pré-estabelecidos;
- 9 . aquisição de munições por entidades e escolas de tiro em quantidade ilimitada;
10. prática de tiro desportivo por adolescentes a partir dos 14 (quatorze) anos de idade completos;
11. validade do porte de armas para todo território nacional ;

12. porte de trânsito dos CACs de armas de fogo municiadas; e
- 13 . porte simultâneo de até duas armas de fogo por cidadãos.

## II – JUÍZO DE MÉRITO DA MEDIDA CAUTELAR

### 1. A evolução normativa das políticas públicas de controle de armas de fogo e a matriz axiológica do Desarmamento.

Uma brevíssima história do controle das armas de fogo no Brasil pode ser estruturada em uma narrativa que descreve dois períodos: a repressão estatal contra revoluções populares e o surgimento de uma nova era voltada à primazia da atuação do Poder Público em defesa dos direitos humanos.

O controle sobre a circulação de armas de fogo no Brasil tem início, em 9 de julho de 1932, com a eclosão da revolução armada em São Paulo (**Revolução Constitucionalista de 1932**), perante o Governo Provisório de Getúlio Vargas (Revolução de 1930).

Encerrado o levante paulista, Getúlio Vargas edita o Decreto n.<sup>o</sup> 24.602, de 6 de julho de 1934, que institui **o Regulamento para Fiscalização de Produtos Controlados**. Esse ato normativo atribui às Forças Armadas, com exclusividade, a função de autorizar e fiscalizar a fabricação, o comércio e a aquisição de armas de fogo no Brasil.

A Constituição **outorgada** de 1937 irá consolidar o papel central do Presidente da República no controle das armas, conferindo à União competência privativa para “*autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material de guerra de qualquer natureza*” (art. 5º, IV).

A seguir, com o Decreto-lei nº 3.688/41, tornam-se **contravenções penais** a fabricação, o comércio e a posse de armas de fogo ou munição, sem prévia autorização do órgão competente (art. 18), assim como também o porte de armas de fogo nas mesmas condições (art. 19).

Após a Segunda Guerra Mundial, a polarização do mundo entre o capitalismo e comunismo repercute no plano das políticas públicas de segurança nacional. A ascensão dos governos militares no Brasil dá ensejo à implementação da Doutrina da Segurança Nacional, da qual é expressão a

antiga Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei nº 314/67). A segurança *do Estado* e a repressão à subversão política tornam-se o objeto principal das políticas de segurança pública nacionais.

Com o fim da guerra fria e a queda dos governos militares, o Estado brasileiro abandona o modelo de segurança pública fundado na ideia de combate à subversão política. A noção de *segurança do Estado*, de caráter político-ideológico, cede espaço à ideia de *segurança humana*, reconhecida pelas Nações Unidas como expressão do direito das pessoas a estar livre do medo (*freedom from fear*). A segurança pública adquire a conformação própria de um direito fundamental, traduzindo o dever estatal de promover as políticas públicas e medidas administrativas necessárias à efetiva proteção das pessoas contra toda forma de violência, abuso e intolerância (RDH/PNDU de 1994).

Sob essa perspectiva, já não se mostra tolerável o emprego das forças de segurança pública para o exercício do controle político-ideológico dos cidadãos. O papel do Estado, em matéria de segurança, volta-se à tutela do respeito à dignidade da pessoa humana e do bem-estar social.

A partir deste momento, início da década de 90, a agenda internacional passa a se ocupar dos problemas sociais provocados pelo tráfico de drogas, pela expansão das organizações criminosas e, especialmente, pelas relações existentes entre tais crimes e o comércio de armas de fogo no mundo.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), sob a égide do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, inicia, em 1995, o debate em torno das medidas necessárias à regulamentação das armas de fogo. Para esse fim, institui-se na OEA a Comissão sobre a Prevenção ao Crime e Justiça Criminal.

Em 14 de novembro de 1997, é aprovada a *Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos* (**incorporada** ao ordenamento positivo brasileiro pelo Decreto nº 3.229/99), por meio da qual os Estados Partes **firmam** o compromisso de **conferir absoluta prioridade** ao dever de “*impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, dado o seu vínculo com o tráfico de drogas, com o terrorismo, com o crime organizado transnacional, com as atividades mercenárias e outras condutas criminosas*”.

No mesmo ano, o Congresso Nacional, observando o modelo constitucional de segurança pública definido como “*direito e*

*responsabilidade de todos*" (CF, art. 144), promulga a **Lei nº 9.437, de 20 de fevereiro de 1997**. Esse diploma legislativo, institui o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), disciplina a fabricação, o comércio, a posse e o porte de armas de fogo, além de criar normas de direito penal (art. 10).

Em seguida, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) **promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**, adotada em Nova York em 15 de novembro de 2000, estabelecendo, entre outras medidas, parâmetros para a criminalização das organizações criminosas e delitos correlatos.

Tal documento foi complementado pelo *Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições*, de 31 de maio de 2001, por meio do qual o Sistemas Global de Proteção aos Direitos Humanos preconiza a união de esforços de todos os Estados Partes em torno da "**Necessidade urgente de prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, suas peças e componentes e munições**, devido aos efeitos prejudiciais dessas atividades sobre a segurança de cada Estado e região, e do mundo como um todo, ameaçando o bem-estar dos povos, seu desenvolvimento social e econômico e seu direito de viver em paz".

As duas Convenções internacionais referidas e seus respectivos protocolos complementares, celebrados sob a égide do Sistema Regional (OEA) e do Sistema Global (ONU) de Proteção dos Direitos Humanos, estabelecem a **nova matriz axiológica** a inspirar a elaboração do Estatuto do Desarmamento no Brasil (Lei nº 10.826/2003) e a ser observada no delineamento da Política Nacional de Armas.

**Em síntese**, o modelo **contemporâneo** de segurança pública – positivado no texto constitucional e no âmbito do Sistema Global (ONU) e Regional (OEA) de Proteção dos Direitos Humanos – consagra o papel do Estado como protetor das pessoas contra toda forma de violência, agressão, abuso e intolerância, **revelando-se incompatível com esses propósitos a restauração de antigas políticas governamentais armamentistas fundadas em designios de natureza político-ideológica**.

## **2. O panorama das armas de fogo no Brasil. A matriz contextual do desarmamento.**

O Estatuto do Desarmamento, como expressão de uma nova política de segurança pública voltada à proteção das pessoas, surgiu como medida destinada ao enfrentamento da crise de segurança pública resultante do aumento exponencial da taxa de homicídios provocados por armas de fogo no Brasil a partir de 1980.

Segundo **Daniel Cerqueira**, pesquisador do Instituto Ipea, a corrida armamentista que ensejou esse quadro pode ser descrita como “*uma tragédia em três atos*”, tal como exposto por esse ilustre economista em sua obra seminal (“Causas e Consequências do Crime no Brasil”, 2014).

O **primeiro ato** (1981 a 1990), conforme esse autor, corresponde à crise socioeconômica que atingiu o Brasil na década de 1980. Esse período é marcado por uma profunda deterioração da segurança pública, motivada pela estagnação econômica, desemprego, desigualdade social, queda da renda familiar *per capita* e, como resultado desse cenário de recessão, aumento de estímulos à participação em atividades criminosas. A segurança pública, ainda orientada para a defesa *do Estado* ao invés do cidadão, não é capaz de oferecer segurança à população. O número de homicídios por 100 mil habitantes (taxa de homicídios) aumenta 76,9% nesse espaço de tempo. Inicia-se, em decorrência desse quadro, a corrida armamentista em busca por autoproteção.

O **segundo ato** (1990 a 2001) reflete a busca da população civil por alternativas ao Poder Público para a segurança familiar e patrimonial. Desponta a indústria da segurança privada (transporte de valores, segurança pessoal, escolta armada, etc) e cresce a demanda por armas de fogo para proteção pessoal ou exploração dos serviços de vigilância privada.

Consoante o relatório da **CPI das Milícias**, realizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, nesse período as comunidades buscam proteção privada contra criminosos locais e traficantes de drogas, recorrendo à contratação de agentes policiais da ativa e aposentados para realizar a vigilância comunitária. Esse fato é apontado, por aquele órgão de investigação parlamentar, como o início da formação das milícias no Estado do Rio de Janeiro.

O período é marcado pelas ações de grupos de extermínio paramilitares. Na cidade do Rio de Janeiro, ocorrem, entre outros crimes desumanos praticados **com armas de fogo**, a **Chacina de Vigário Geral**, em 29.8.1993, ocasionando a morte de 21 moradores da favela do Vigário Geral, situada

na Zona norte, e a **Chacina da Candelária**, em 23.7.1993, no centro, próximo à Igreja da Candelária, resultando na morte de 8 pessoas, 6 adolescente e 2 jovens, ambos os massacres praticados por milícias.

O **terceiro ato** (2001 a 2007) marca o início da reação estatal à escalada de violência. O episódio marcante do **sequestro no ônibus 174**, em 12 de junho de 2000, que resultou na morte da Professora Geisa Firmo Gonçalves, transmitida ao vivo em rede nacional, revolta a população brasileira e mobiliza o Governo Federal no sentido de eleger a segurança pública como questão prioritária.

A União lança o Plano Nacional de Segurança Nacional, instituindo fundos destinados a aparelhar os Estados e Municípios para a atuação coordenada no enfrentamento da crise de insegurança pública de expressão nacional. O Congresso Nacional, como momento culminante desse processo, **aprova o Estatuto do Desarmamento** (2003).

Entre 2004 e 2008, aproximadamente 300 mil armas de fogo são entregues voluntariamente pela população. A nova Política Nacional de Armas produz impactos expressivos na redução da taxa nacional de homicídios. O ano de 2003 marca uma inflexão na tendência de crescimento da taxa de homicídios no Brasil. Enquanto o índice de homicídios crescia à média de 5,44% a.a. no período anterior ao Estatuto do Desarmamento, após o início de sua vigência essa taxa reduz para 0,85% a.a. (ou seja, **6,5 vezes menor** que a registrada nos anos anteriores). Ocorre a estabilização desse novo patamar, interrompendo-se a escalada da violência armada (Atlas da Violência 2018, Ipea; Daniel Cerqueira, "Causas e Consequências do Crime no Brasil", 2014).

*De acordo com a UNESCO, mais de meio milhão de brasileiros perderam a vida em virtude das armas de fogo entre 1979 (ano que inicia a gestão do sistema de informações sobre mortalidade) e 2003 (ano de aprovação do Estatuto do Desarmamento).*

É certo que a segurança pública e o problema da violência representam **fenômenos complexos**, envolvendo questões estruturais como o acesso à educação, desigualdade social, investimentos públicos, combate à corrupção e eficiente prestação jurisdicional.

A comunidade científica, no entanto, com base em estudos independentes, nacionais e internacionais, reconhece a existência de uma **correlação inequívoca** entre o aumento da violência e a circulação de armas de fogo. Essa foi a advertência endereçada à população brasileira por

pesquisadores de instituições públicas e privadas, em conjunto com entidades da sociedade civil (Fiocruz, Instituto Sou da Paz, Viva Rio, Forum Brasileiro de Segurança Pública, IBCrim, entre outros), por meio do “*Manifesto dos pesquisadores contra a revogação do Estatuto do Desarmamento*” em 2016:

“Estudos científicos que lograram abordar esse problema de forma estatisticamente adequada geraram evidências empíricas robustas sobre a relação entre armas de fogo e violência. Esses estudos, conduzidos em inúmeras instituições de pesquisa domésticas e internacionais, levam à conclusão inequívoca de que uma maior quantidade de armas em circulação está associada a uma maior incidência de homicídios cometidos com armas de fogo.

Essas evidências foram encontradas por cientistas e pesquisadores independentes, tanto do Brasil quanto do exterior, treinados em metodologias estatísticas rigorosas aceitas na academia internacional.

Essas metodologias constituem o estado da arte para se lidar com as dificuldades inerentes à identificação do efeito causal em fenômenos sociais complexos.

Nossa intenção com este manifesto é alertar a sociedade brasileira para a existência de fortes evidências que vinculam uma maior circulação de armas de fogo a mais violência letal causada por armas de fogo. Ressalte-se que a miséria da política de segurança no Brasil nasce quando leis são formuladas sem levar em conta o conhecimento científico acumulado em anos de pesquisa (...)"

Nessa linha, necessário ter presente as conclusões da *CPI das Organizações Criminosas do Tráfico de Armas*, instaurada pela Câmara dos Deputados, entre 2005 e 2006, com o fim de investigar o crime organizado no Brasil e suas relações com a importação, o comércio e o tráfico de armas.

Destaca-se, dentre as peças que compõem esse cuidadoso trabalho de investigação parlamentar, o Sub-relatório de “*Indústria, Comércio e C.A.C. (Colecionadores, Atiradores e Caçadores)*”, elaborado pelo Deputado Federal Raul Jungmann. Esse relatório especial promoveu a colaboração entre os setores público e privado para desvelar a origem das armas de fogo ilegais e os canais que as conduzem até o mundo do crime.

A Sub-Relatoria solicitou às maiores fabricantes de armas brasileiras (Taurus, Imbel, CBC e Rossi) a identificação da origem de mais 10.000 armas de fogo apreendidas pelas Polícias do Estado do Rio de Janeiro no período entre 1998/2003.

O resultado da pesquisa é surpreendente e os dados informativos coligidos pela CPI **põem fim a diversos mitos e narrativas fantasiosas** ainda prevalecentes em torno da relação entre a criminalidade e as armas de fogo no Brasil.

Sintetizo as **principais conclusões** da *CPI das Organizações Criminosas do Tráfico de Armas*, rigorosamente detalhadas e fundamentadas no *Sub-Relatório de Indústria, Comércio e CACS*:

(1) **A maioria das armas de fogo utilizadas no crime foram desviadas de pessoas que as adquiriram legalmente**. Mais de 55% das armas apreendidas possuíam registro anterior antes de serem furtadas, roubadas ou revendidas ilicitamente pelos antigos proprietários. Esse dado desmistifica a crença popular de que delinquentes somente praticam crimes com armamentos ilícitos.

(2) **A maioria das armas de fogo utilizadas no crime foram produzidas no Brasil**. 86% das armas apreendidas foram produzidas no Brasil, com autorização do Comando do Exército. Descarta-se, com essa informação, a lenda urbana de que os arsenais criminosos seriam compostos essencialmente por armas importadas de países estrangeiros.

(3) **As armas de fogo pequenas e leves (small arms and light weapons) constituem 94% do arsenal apreendido com criminosos e integrantes de organizações criminosas**. Ao contrário do folclore popular, inspirado pela exposição jornalística de confrontos entre Polícia e traficantes, a grande maioria dos delinquentes e integrantes de organização criminosas utilizam armas leves e pequenas, geralmente revolveres e pistolas de calibre .38 roubadas ou furtadas dos cidadãos comuns. O Sub-Relatório da CPI demonstrou estar equivocada a noção de que o crime organizado opera apenas com fuzis e armas de grande poder de destruição : “**Ao contrário, a arma que mais ameaça o cidadão é a arma pequena, fácil de esconder, e mais barata, acessível ao ladrão de rua**”.

(4) **A maioria das armas de fogo apreendidas com criminosos foram originariamente adquiridas legalmente por cidadãos ou por empresas particulares de vigilância (68% no total)**. Destas, 74% foram vendidas a pessoas físicas, 25% a empresas de segurança privada e o resto 1% a armeiros e outras pessoas jurídicas privadas.

Ao que consta, o próprio Presidente da República já passou pela experiência de ter sua **arma de fogo roubada e desviada** para o arsenal de criminosos. Segundo notícia veiculada na mídia (A Tribuna da Imprensa, p. 5, ed. 13.858, publicado em 05 de julho de 1995), em 04 de julho de 1995, o então Deputado Federal Jair Bolsonaro teve sua **pistola Glock 38** roubada por dois homens enquanto cruzava o bairro Vila Isabel na cidade do Rio de Janeiro. À época, em declaração aos órgãos de imprensa, segundo notícia veiculada em A Tribuna da Imprensa, o atual Presidente da República declarou que, “*Mesmo armado, me senti indefeso*”.

Daí a importância de restringir-se o acesso da população em geral às armas de fogo. As armas adquiridas legalmente acabam sendo desviadas para o crime por meio de furto, roubo ou, ainda, pela criação de um mercado secundário clandestino de revenda de armas pelos proprietários originais, como enfatizado no Sub-Relatório da Comissão Parlamentar de Investigação:

“Assim, **74% foram vendidas para ‘cidadãos de bem’ , que as perderam em roubo ou furto , ou as revenderam no mercado clandestino** ; ou foram vendidas pelos lojistas para delinquentes com documentação falsa. Isto é, ‘as armas dos bandidos vêm das lojas’, diretamente, ou assaltando a quem as compra. **Esses dados oficiais desfazem outra crença muito comum, a de que a maioria dos delitos é cometida com armas de origem ilegal, de que o mercado legal, dos ‘homens de bem’, nada tem a ver com o mercado clandestino** . Pelo contrário, o primeiro é que, em grande medida, abastece o segundo. Daí a importância de se fiscalizar melhor o comércio legal, para evitar que abasteça o ilegal.”

(5) Por fim, o dado mais impressionante, produzido pela mesma CPI das armas, é que **18% das armas rastreadas foram originalmente vendidas ao Poder Público: às Forças Armadas e aos órgãos de segurança pública** . Destas, 71,4% foram desviadas das forças de segurança pública, 22% do Exército, 4% da Aeronáutica e 1% da Marinha.

Tais dados foram corroborados pelas investigações parlamentares promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 2011, no âmbito **da CPI do Tráfico de Armas, Munições e Explosivos** , da relatoria do Deputado estadual Marcelo Freixo. Aquele inquérito parlamentar estadual chegou à mesma conclusão no sentido de que o arsenal dos traficantes, milícias e demais organizações criminosas é

constituído, predominantemente, por armas **nacionais , pequenas ou leves** , adquiridas **licitamente** , havendo sido **desviadas** para o crime através de furtos, roubos e por meio do comércio clandestino com agentes dos órgãos de segurança pública e militares das Forças Armadas.

O relatório final da CPI estadual apresentou as seguintes conclusões:

“Não existe no Rio de Janeiro um mecanismo fático, real, próativo, eficaz de controle e fiscalização do comércio, da posse e do uso legal de armas, munições e explosivos.

O controle e a fiscalização das lojas de revenda, da compra, da posse e do uso por pessoas físicas, jurídicas (empresas de segurança privada e outras), colecionadores, atiradores e caçadores (CACs) são meramente formais, burocráticos, previsíveis e reativos.

Mais ainda: o controle interno do próprio Estado é bastante precário.

Os desvios de armamento (fuzis, munições, explosivos, entre outros) dos paióis das Forças Armadas e das Instituições de Segurança Pública no Estado ocorrem em grande quantidade, de forma recorrente e com efeitos muito graves.

É patente, pública e notória, a participação de agentes da segurança pública e de militares não só nesses desvios, mas também no tráfico de armas como um todo, seja no âmbito local, no interestadual ou no internacional. Também é evidente o envolvimento de agentes estatais com traficantes de drogas, milicianos, bicheiros e outros grupos criminosos.

Em suma, **o Estado não se controla, muito menos controla e fiscaliza, devidamente, o mercado de armas, munições e explosivos .”**

No plano internacional, as Nações Unidas, cientes do fato de que a fabricação, o comércio e a circulação de armas de fogo pequenas e leves contribuem intensamente para o aumento da violência e para a expansão do crime organizado, **adotaram o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Leves em Todos os Seus Aspectos** (2001).

Por este instrumento, os Estados Partes, como o Brasil, comprometeram-se a aperfeiçoar a legislação, aprimorar os regulamentos e implementar ações estatais efetivas para o controle sobre a fabricação, o comércio e a aquisição de **armas pequenas e leves** em seus territórios, como forma de combater o tráfico ilícito de armamentos e o desvio desses produtos para o arsenal das organizações criminosas.

Em conclusão, todos os elementos informativos disponíveis aos Poderes Públicos para orientar a formulação de políticas públicas de controle de armas indicam a existência de uma **inequívoca correlação** entre a facilitação do acesso da população às armas de fogo e o desvio desses produtos para as organizações criminosas, milícias e criminosos em geral, através de furtos, roubos ou comércio clandestino, aumentando ainda mais os índices gerais de delitos patrimoniais, de crimes violentos e de homicídios.

As armas de fogo utilizadas para a prática de tais crimes, em sua grande maioria, não provêm de Estados estrangeiros, não são armamentos de grande potencial de destruição (como fuzis e metralhadoras), nem são fabricadas em estabelecimentos clandestinos. O arsenal que abastece as organizações criminosas, aparelha o tráfico de drogas e favorece a prática de crimes violentos são **as armas de pequeno porte** (pistolas e revolveres), fabricadas no Brasil, por empresas registradas, adquiridas licitamente, por cidadãos comuns, com autorização do Estado.

### **3. Direito à vida e à segurança pública. A matriz constitucional do desarmamento**

Todos os direitos fundamentais impõem ao Estado deveres de natureza positiva e negativa. Para Stephen Holmes e Cass R. Sunstein, (“O Custo dos Direitos”, WMF/Martins Fontes), a noção de que as liberdades públicas importariam, tão somente, deveres de abstenção estatal não leva em conta as obrigações correlatas que recaem sobre o Poder Público na tarefa de assegurar condições materiais para que as pessoas possam efetivamente exercer essas liberdades.

É por isso que se fala em dimensões positivas e negativas dos direitos fundamentais. O direito à vida, **sob o aspecto negativo**, determina ao Estado que se abstenha de atentar contra a existência humana. Proíbe a adoção de políticas públicas que promovam o genocídio, a prática da chacina por milícias policiais, a adoção da pena de morte.

**Em sua dimensão positiva**, o direito à vida impõe ao Estado o dever de atuar rigorosamente contra a exposição de mulheres, homens e pessoas transgênero ao risco de morte, oferecendo condições para que as ruas em que circulam, as residências onde habitam e as comunidades onde convivem estejam livres da violência, da brutalidade, da bala perdida e do tiro encomendado.

**A segurança pública é corolário do direito à vida**. É a tutela prestada pelo Estado em favor da vida digna, livre do medo, livre dos atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) consagra *a liberdade contra o terror*, descrevendo este como o fruto da ignorância e do desprezo pelos direitos humanos que conduzem as pessoas à prática da violência.

Quando na presidência dos Estados Unidos da América, Franklin Delano Roosevelt chamou a atenção do mundo à ideia da **liberdade de viver sem medo** em seu discurso “*As quatro liberdades*” proferido, em 06.01.1941, no mesmo ano em que os EUA sofreriam o ataque a Pearl Harbor:

“A quarta é a libertação do medo , que, traduzido em termos mundiais, significa uma redução mundial dos armamentos a tal ponto e de forma tão completa que nenhuma nação estará em posição de cometer um ato de agressão física contra qualquer vizinho – em qualquer lugar do mundo.”

O Estatuto do Desarmamento é o diploma legislativo que consubstancia os valores constitucionais concernentes à proteção da vida humana (CF, art. 5º, caput) e à promoção da segurança pública (CF, art. 144, *caput* ) contra o terror e a mortalidade provocada pelo uso indevido das armas de fogo.

O compromisso de pautar as políticas nacionais de armas com base na defesa dos valores constitucionais da vida e da segurança pública conduziu o Brasil à adoção do “*Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições*” (Decreto nº 5.941 /2006). Esse tratado reconhece os efeitos prejudiciais das armas de fogo sobre a segurança das pessoas, o bem-estar dos povos, o desenvolvimento social e econômico dos Estados e o direito de viver em paz, determinando aos Estados Partes as seguintes medidas:

#### “ Artigo 6

2. Os Estados Partes adotarão, no âmbito de seu ordenamento jurídico interno, **as medidas necessárias para impedir que armas de fogo, peças e componentes e munições ilicitamente fabricados e traficados caiam nas mãos de pessoas não autorizadas** , por meio da apreensão e destruição dessas armas de fogo, suas peças e

componentes e munições, a menos que outra disposição tenha sido oficialmente autorizada, contanto que as armas de fogo tenham sido marcadas e que os métodos de disposição dessas armas de fogo e munições tenham sido registradas.”

Impõe-se, desse modo, a todos os Poderes Públicos, por força de imposição constitucional e dos compromissos firmados pelo Brasil no plano internacional, o dever de proteger a vida das pessoas e de preservar a segurança pública contra o risco gerado pelas armas de fogo, mediante a implementação de políticas públicas efetivas que atendam a essa finalidade, criando condições materiais favoráveis ao desenvolvimento da vida livre da insegurança e do medo:

**“ O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível , garantido mediante a implementação de políticas públicas , impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.**

(RE 559.646-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 07.6.2011)

#### **4. Estatuto do Desarmamento e a regulamentação da Política Nacional de Armas. O marco legislativo do desarmamento**

O Estatuto do Desarmamento **não define** o conceito normativo de arma de fogo, acessórios, munição ou explosivos. Para tanto, a Lei nº 10.826/2003 **reservou** esse espaço de conformação **ao Chefe do Poder Executivo da União** que deverá – nos estritos limites do poder regulamentar de que se acha constitucionalmente investido (CF, art. 84, IV) – editar os decretos e regulamentos destinados a **dar significado e conteúdo** aos preceitos legais constantes do Estatuto.

Na realidade, o sistema de controle de armas instituído pela Lei nº 10.826/2003 encontra-se **amplamente vinculado à intervenção concretizadora do Chefe do Poder Executivo da União**, a ser realizada em colaboração com o Comando do Exército.

Destacam-se, entre outros temas relevantes, as seguintes matérias em relação às quais o Estatuto do Desarmamento exige que o Presidente da

República, por meio de regulamento executivo, edite a complementação normativa necessária à **delimitação do âmbito de aplicação** dos preceitos legais contidos naquele diploma legislativo:

- (a) disciplinar o **registro das armas de fogo de uso restrito** pelo Comando do Exército (art. 3º);
- (b) **definir os critérios idôneos** à comprovação da **capacidade técnica** e da **aptidão psicológica** para o manuseio de arma de fogo (art. 4º, III);
- (c) estipular a **quantidade máxima de munição** a ser adquirida por cada comprador (art. 4º, § 2º);
- (d) dispor sobre **porte de trânsito** de armas de fogos pertencentes aos colecionadores, caçadores e atiradores desportivos (art. 9º);
- (e) regular a forma como será realizado o **descarte ou a destruição** das armas de fogo apreendidas ou a sua **doação** a órgãos de segurança pública ou às Forças Armadas (art. 25); e
- (f) complementar várias outras normas de caráter administrativo (Lei nº 10.826/2003, art. 4º, § 8º, art. 5º, §§ 2º e 4º, art. 6º, III, IX, e §§ 1º, 1º-B, 2º, 3º, 4º, art. 7º, § 3º, art. 10, § 1º, art. 23, §§ 1º, 2º, 3º, art. 25, art. 31, art. 32, art. 33, art. 34-A), inclusive normas de natureza penal (Lei nº 10.826/2003, art. 12, *caput*, art. 14, *caput*, art. 16, *caput*, art. 17, *caput*, e §§ 1º e 2º).

#### *4.1. Classificação das armas de fogo e dos produtos controlados pelo Exército*

A atribuição normativa mais importante do Presidente da República, na implementação da política nacional de armas, consiste em sua competência para realizar, com apoio do Comando do Exército, a **classificação das armas de fogo e dos produtos controlados**, nos termos do art. 23 da Lei nº 10.826 /2003 que assim dispõe:

“ **Art. 23** . A classificação legal, técnica e geral bem como a definição das armas de fogo e demais produtos controlados, de usos proibidos, restritos, permitidos ou obsoletos e de valor histórico **serão disciplinadas em ato do chefe do Poder Executivo Federal, mediante proposta do Comando do Exército** . (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)”

Como se vê, à semelhança da Lei de Drogas, que não define quais as substâncias ou produtos capazes de causar dependência física ou psíquica (drogas ou entorpecentes) – limitando-se a delegar essa atribuição ao órgão

competente integrante do Poder Executivo da União (a ANVISA, no caso) –, também o Estatuto do Desarmamento **não estabelece o conceito de arma de fogo**, mas atribui ao Presidente da República a competência normativa para dispor, mediante proposta do Comando do Exército, **sobre a definição técnica e a classificação das armas de fogo**, em conformidade com os usos a que se destinam e de acordo com a necessidade de estarem sujeitas, ou não, à fiscalização do Exército.

Para esse efeito, o Decreto nº 10.030/2019 estabelece que **arma de fogo** é o artefato capaz de produzir danos por meio do arremesso de projéteis, “*empregando a força expansiva dos gases, gerados pela combustão de um propelente confinado em uma câmara, normalmente solidária a um cano, que tem a função de dar continuidade à combustão do propelente, além de direção e estabilidade ao projétil*” (Glossário, Anexo III).

Por sua vez, **acessório de arma de fogo** é o “*artefato que, acoplado a uma arma, possibilita a melhoria do desempenho do atirador, a modificação de um efeito secundário do tiro ou a modificação do aspecto visual da arma*” (Decreto nº 10.030/2019, Anexo III).

As armas de fogo são classificadas de várias formas. As categorias mais relevantes para a aplicação do Estatuto do Desarmamento referem-se às seguintes propriedades dos armamentos:

**I – Quanto à forma de funcionamento** (Decreto nº 10.030/2019, Anexo III):

**Arma de fogo semiautomática** : arma que realiza, automaticamente, todas as operações de funcionamento com exceção do disparo, exigindo, para isso, novo acionamento do gatilho.

**Arma de fogo de repetição** : arma em que a recarga exige a ação mecânica do atirador sobre um componente para a continuidade do tiro.

**Arma de fogo automática** : arma em que o carregamento, o disparo e todas as operações de funcionamento ocorrem continuamente enquanto o gatilho estiver sendo acionado.

**Arma de fogo obsoleta** : arma de fogo que não se presta ao uso regular, devido à sua munição e aos elementos de munição não serem mais fabricados, por ser ela própria de fabricação muito antiga ou de modelo muito antigo e fora de uso, e que, pela sua obsolescência, presta-se a ser considerada relíquia ou a constituir peça de coleção.

**II – Quanto ao tamanho e à portabilidade** (Decreto nº 10.030/2019, Anexo III):

**Arma de fogo de porte:** as armas de fogo de dimensões e peso reduzidos que podem ser disparadas pelo atirador com apenas uma de suas mãos, a exemplo de pistolas, revólveres e garruchas;

**Arma de fogo portátil:** as armas de fogo que, devido às suas dimensões ou ao seu peso, podem ser transportadas por uma pessoa, tais como fuzil, carabina e espingarda;

**Arma de fogo não portátil:** as armas de fogo que, devido às suas dimensões ou ao seu peso, precisam ser transportadas por mais de uma pessoa, com a utilização de veículos, automotores ou não, ou sejam fixadas em estruturas permanentes;

**III – Quanto ao uso, considerado seu poder lesivo** (Decreto nº 9.845 /2019, art. 2º, I a III):

**Arma de fogo de uso permitido:** as armas de fogo semiautomáticas ou de repetição que sejam:

1. 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 seiscentos e vinte joules ;

2. portáteis de alma lisa; ou

3. 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 ;

**Arma de fogo de uso restrito :** as armas de fogo automáticas, semiautomáticas ou de repetição que sejam:

1. não portáteis;

2. 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

3. 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;

**Arma de fogo de uso proibido :**

1. as armas de fogo classificadas de uso proibido em acordos e tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária; ou

2. as armas de fogo dissimuladas, com aparência de objetos inofensivos.

A distinção entre armas **de uso permitido** e armas **de uso restrito** é a mais relevante no contexto da Política Nacional de Armas. A pertinência do armamento a uma ou outra categoria, conforme sua classificação pelas normas regulamentares (decretos presidenciais e portarias do Comando do Exército), definirá o órgão competente para realizar o registro e autorizar o porte, o comércio e a importação de tais produtos. Além disso, as normas

penais previstas no Estatuto do Desarmamento são mais rigorosas conforme se trate de armas de uso permitido ou proibido.

#### *4.2. Os sistemas nacionais de controle de armas de fogo: Sinarm e Sigma*

A Lei nº 10.826/2003 instituiu um sistema de controle rigoroso sobre o acesso das pessoas em geral e dos agentes estatais, civis ou militares, **às armas de fogo e munições** no território nacional.

É por isso que **toda arma de fogo** deverá, obrigatoriamente, **estar registrada perante o órgão competente**, sob pena de eventualmente a posse, o porte ou o comércio de tais armamentos, inclusive acessórios e munições, **sem a devida autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar** poder vir a caracterizar até mesmo crime de natureza hedionda (Lei 8.072/90, art. 1º, parágrafo único, II, III e IV).

Para assegurar o adequado controle estatal sobre a arsenal existente no território brasileiro, o Estatuto do Desarmamento instituiu **dois sistemas integrados**, correspondentes pelo registro e fiscalização de armamentos, assim como pela concessão de autorizações para aquisição, comércio e porte de armas de fogo: **o Sinarm e o Sigma**.

O Sistema Nacional de Armas (Sinarm) acha-se instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública e é administrado pela **Polícia Federal** (Lei 10.826/03, art. 1º). Suas principais atribuições consistem em cadastrar e registrar as armas de fogo, acessórios e munições **de uso permitido**, conceder autorização para aquisição, comércio e porte desses equipamentos, além de exercer a gestão do sistema integrado de informações sobre armas.

Em síntese, o Sinarm cadastrava e registrava as armas de fogo **de uso permitido** adquiridas pelos **cidadãos** em geral e pela Polícia Civil, Federal, Rodoviária Federal, Penitenciária e Guardas Municipais, assim como autorizava o porte para referidas pessoas e agentes estatais.

De outro lado, o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) encontra-se vinculado ao Ministério da Defesa, sendo administrado pelo **Comando do Exército** (Lei 10.826/03, art. 24). Ao Sigma incumbe a fiscalização e o controle dos armamentos das Forças Armadas e Auxiliares,

cabendo-lhe, ainda, a gestão de **armas de fogo de uso restrito e dos produtos controlados**, bem assim o registro e a concessão do porte de trânsito aos **colecionadores, atiradores desportivos e caçadores**.

Resumidamente, o Sigma cadastrava e registrava as armas de fogo **de uso proibido** (sujeitas ao Regulamento de Produtos Controlados pelo Comando do Exército) e aquelas utilizadas pelas Forças Armadas, Policiais Militares e Corpos de Bombeiros, agentes da ABIN e pelos CACs (colecionadores, atiradores desportivos e caçadores).

A principal distinção entre os dois sistemas de gerenciamento público de armas (Sinarm e Sigma) consiste, essencialmente, na circunstância de estar o **Sinarm** incumbido, principalmente, da fiscalização **das armas de uso permitido** utilizadas por civis e pelas polícias civis, enquanto o **Sigma** gerencia **as armas de uso restrito** e demais **Produtos Controlados pelo Comando do Exército** (PCE), especialmente aquelas pertencentes às Forças Armadas e Auxiliares e os armamentos dos colecionadores, caçadores e atiradores desportivos (CACs).

## 5. Atuação normativa secundária regulamentar do Poder Executivo

Os Decretos presidenciais que disciplinam, no plano administrativo, o Estatuto do Desarmamento, foram editados com base no poder regulamentar outorgado ao Presidente da República pela Constituição Federal (art. 84, IV).

As funções do Presidente da República, em sua essência, podem ter caráter político, legislativo, regulamentar, administrativo e representativo, conforme elencadas nos diversos incisos do referido texto constitucional. Cada uma dessas funções é exercida em um cenário de maior ou restrita liberdade decisória, a depender da sua interferência na relação com os outros Poderes e a hierarquia em termos de estrutura do ordenamento jurídico.

Especificamente quanto à função regulamentar (art. 84, IV, CF), verifica-se que esta é prevista na ordem constitucional, como uma resposta ao desenho institucional da relação entre os Poderes, tal como definido no art. 2º da Constituição Federal. Bem vistas as coisas, o exercício do poder regulamentar do Executivo traduz a principiologia constitucional da Separação de Poderes e os seus limites, pois, “*salvo em situações de urgência e relevância (medidas provisórias)*, o Presidente da República não

*pode estabelecer normas gerais criadoras de direitos ou obrigações, por ser função do Poder Legislativo. Assim, o regulamento não poderá alterar disposição legal, e tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa ” (Alexandre de Moraes. Constituição do Brasil Interpretada. São Paulo: Editora Atlas, 2011. p. 1180).*

A adequabilidade das leis, em pontos específicos compete ao Presidente da República, ou seja, a promoção da execução das leis votadas pelo Congresso, salvo quando exerce a função política de voto do projeto legislativo. Essa necessidade de adequação da lei para a sua correta e efetiva aplicabilidade decorre das limitações inerentes ao Poder Legislativo, que, no exercício da função legiferante, deve observar os critérios da generalidade, abstração, impessoalidade e igualdade. Desse modo, os critérios da generalidade e abstração, em alguns contextos, somados à variável da complexidade nas sociedades democráticas contemporâneas, conferem ao Chefe do Poder Executivo a atividade regulamentar secundária de execução e disciplina dessas questões pormenorizadas.

Como observa Themistocles Cavalcanti, quando dos comentários ao desenho constitucional de 1946, o dispositivo constitucional que trata do poder regulamentar do Presidente da República é tema que envolve grande parte dos problemas constitucionais modernos, que dizem não com a competência do Presidente da República, mas com a justa medida do seu exercício. Nas palavras do ilustre jurista, que muito honrou esta Casa no exercício da magistratura constitucional, “ *O Poder Executivo, salvo em casos excepcionais, não tem a faculdade de estabelecer normas gerais criadoras de direitos; está é a função do Poder Legislativo, mas a ele compete estabelecer as condições em que a lei deve ser executada e prover a melhor maneira de tornar efetivas as suas determinações* ”. (Themistocles Cavalcanti. Comentários à Constituição Brasileira de 1946. Volume II, 3<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Editor José Konfino, 1956. p. 228). No mesmo sentido, Geraldo Ataliba, Liberdade e o poder regulamentar. Revista de Informação Legislativa, ano 17, n. 66, abr.jun. 1980, p. 45-74.

Com efeito, nos Estados constitucionais contemporâneos, o poder regulamentar não é instituto desconhecido. Independentemente da forma de governo assumida, do sistema de governo aceito ou do regime político praticado, o Poder Executivo em maior ou menor medida o exerce ( Clémerson Merlin Clève. Atividade Legislativa do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011 ). Não obstante sua longa e consistente trajetória no devir da história constitucional brasileira, e mesmo na

perspectiva comparada (no contexto norte-americano, cf. *Andrew Kent, Ethan J. Leib & Jed Handelsman Shugerman. Faithful execution and article II. Harvard Law Review. Vol. 132, jun 2019, p. 2.111-2.192*), remanesce como um importante problema do direito constitucional. Os exemplos comparados e da história demonstram as constantes tentativas constitucionais de agigantamento do Executivo dentro da estrutura democrática constitucional.

Na história constitucional brasileira, restou esclarecida e confirmada institucionalmente a opção do modelo em que o poder regulamentar do Executivo deve ser limitado e vocacionado para a fiel execução da lei. Isso significa que o regulamento em sentido estrito não deve mera repetição do texto legal (prática normativa que foi objeto de muitas críticas por parte desse Supremo Tribunal, inclusive), mas ter na lei a exata moldura de atuação, seja nos limites seja na observância da finalidade que justifica o ato legislativo, sob pena de substituição da vontade majoritária coletiva por vontade expressa de forma individual pelo Chefe do Poder Executivo.

Para ilustrar o afirmado, anoto que desde a Constituição da República de 1891 tem-se a previsão da edição de regulamentos para a “fiel execução das leis” (art. 48, 1), engrenagem constitucional reproduzida nas Constituições de 1934 (art. 56, 1), 1946 (art. 87,1), 1967 (art. 83, II), 1969 (art. 81, III) e 1988 (art. 84, IV). Na Carta de 1937, no art. 74, a, foi instituída a edição de regulamentos, todavia com a supressão do qualificativo “fiel”, dando margem ao exercício desse poder com maior concentração e liberdade decisória pelo Presidente da República. Igualmente, na Constituição do Império (1824), previsto o poder regulamentar, no art. 102, XII, mas com desenho institucional de atribuição de centralização de poderes no Monarca, a lhe permitir maleável função normativa.

Pontes de Miranda, em seus comentários sobre o art. 87, I, da Constituição de 1946, de que o atual art. 84, IV, CF/88 é réplica, afirma que o poder de regulamentar (o chamado *power of ordinance* do direito inglês) determina o alcance da edição de regras pelo Executivo, que deve ser adstrito ao texto legal. Desse modo, nas hipóteses em que se estabelecem, alteram, ou extinguem direitos, não há regulamentos, mas sim abuso de poder regulamentar, uma flagrante situação de invasão da competência legislativa. Nessa toada, assevera:

“se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz

exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tão pouco pode ele limitar, modificar ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções. Não pode facultar o que a lei proíbe, nem lhe procurar exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena. Se a regra é impositiva, ou proibitiva, isto é, direito cogente, ao regulamento não é dado torná-la regra dispositiva ou interpretativa. Se dispositiva, lícito não lhe é fazê-la interpretativa ou cogente. O regulamento é proposta de interpretação ou conjunto de normas de direito formal administrativo. Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir.... Em se tratado de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica". (Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1946. 3 ed. Tomo III. Rio de Janeiro: Editor Bolsoi, 1960. p. 121-122.)

Neste ponto, faz-se relevante afirmar a importância e necessidade da atuação do Poder Executivo na função de editar decreto para bem cumprir a lei, ou seja, na função normativa secundária, como técnica imprescindível para a aplicabilidade e adequabilidade da legislação, sob pena de frustração da consecução dos propósitos e políticas públicas do Poder Legislativo, uma vez que não lhe cabe formular regras específicas.

Como assevera Clémerson Merlin Clève "*a governabilidade, aliás, depende cada vez mais da estreita colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo e entre o regulamento e a lei. Como lembram certos autores,'(...)* a potestade regulamentar da Administração é absolutamente imprescindível'. Na necessidade imposta por nosso tempo, residiria a justificação material da competência regulamentar do Executivo" (Clémerson Merlin Clève. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011). Noutros termos, a força normativa da Constituição e mesmo das leis também depende de diálogo institucional entre o Executivo e o Legislativo, de modo a assegurar as condições adequadas da atividade administrativa.

No Estado constitucional a justificação do poder regulamentar do Executivo não reside no princípio monárquico, mas na própria Constituição e em seu elemento estruturante da relação entre os Poderes para a consecução dos objetivos constitucionais, legais e administrativos. Portanto, a competência regulamentar do Presidente da República tem seu fundamento na Constituição, no art. 84, IV, que lhe fixa os limites.

À vista desse cenário institucional e normativo, a questão controversa, no campo da atividade normativa secundária do Executivo, diz com as limitações a ele impostas, via advertências constitucionais (regulamento em sentido estrito) e legais (regulamento em sentido amplo) para o correto cumprimento da sua função.

Pimenta Bueno esclarece em que consistem os excessos que o Poder Executivo pode cometer no exercício da função regulamentar:

*"em criar direitos, ou obrigações novas não estabelecidas pela lei, por quanto seria uma inovação exorbitante de suas atribuições, uma usurpação do Poder Legislativo, que só poderia ser tolerada por câmaras desmoralizadas. Se assim não fôra, poderia o governo criar impostos, penas, ou deveres, que a lei não estabeleceu; teríamos dois legisladores, e o sistema constitucional seria uma verdadeira ilusão. 2º Em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações por quanto a faculdade que lhe foi dada para que fizesse observar fielmente a lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nela, para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos, e não para acrescentá-los ou diminuí-los, para obedecer ao legislador, e não para sobrepor-se a êle. 3º Em ordenar ou proibir o que ela não ordena, ou não proíbe, por quanto dar-se-ia abuso igual ao que já notamos no antecedente número primeiro. (...) 4º Em facultar ou proibir, diversamente do que a lei estabelece, por quanto deixaria esta de ser qual fôra decretada, passaria a ser diferente, quando a obrigação do governo é de ser, em tudo e por tudo, fiel e submisso à lei ." (Pimenta Bueno. Direito Publico Brasileiro, p. 236).*

O regulamento, por consequência, editado por meio de Decreto, compreende **norma secundária e subordinada à lei**, devendo ser a técnica de densificação de matéria legislativa que atribuiu margem de atuação para a Administração Pública. O poder de inovação é secundário na ordem jurídica, e não originário e autônomo como o do legislador, por quanto não existe na organização da Constituição Federal matéria que seja de reserva regulamentar. Ao lado da vedação de inovação, não compete ao regulamento revogar, derrogar ou suspender a eficácia de normas legais.

Na justa medida em que os regulamentos servem para dar aplicabilidade às leis, devem-lhes observância ao espaço restrito de delegação. O respeito à lei é, portanto, requisito de constitucionalidade, na medida em que o respeito à legalidade (art. 5º, II, CRFB) é condição para a tutela do princípio constitucional da separação de poderes.

Sublinho distinção necessária: o texto constitucional do art. 84, IV, contempla o regulamento em sentido estrito, de execução e de organização, que deve ser veiculado por meio de decreto. Já o inciso VI do mesmo art. 84 prevê o denominado regulamento de organização (ou regulamento autônomo), que tem natureza jurídica e limites distintos do regulamento de execução.

No campo da função legislativa o Chefe do Poder Executivo dispõe da medida provisória e da iniciativa de projeto de lei com urgência.

Dos elementos argumentativos desenvolvidos, é possível inferir conclusões acerca da relação entre o regulamento e a lei, e da relação entre o Executivo e o Legislativo, na conformação da governabilidade dentro do Estado constitucional, quais sejam: *i*) primazia da lei, uma vez que a lei é hierarquicamente superior ao regulamento *ii* ) precedência da lei, *iii* ) acessoriedade dos regulamentos (os regulamentos são acessórios e não podem fazer as vezes da lei, sob o propósito de discipliná-la), *iv* ) congelamento da categoria, que decorre do respeito à hierarquia entre as espécies normativas na ordem jurídica, *v* ) identidade própria do regulamento, *vi* ) autonomia da atribuição de regulamentar (a maior atribuição administrativa, por meio de regulamentos, é escolha política do legislativo para a formalização da lei), *vii* ) colaboração necessária entre a lei e o regulamento, *viii* ) autonomia da lei (*Clémerson Merlin Clève. Atividade Legislativa do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 301-322*).

Em resumo, o campo de liberdade de atuação do Executivo regulador tem suas margens definidas pelos conteúdos que podem ser extraídos da lei e do propósito manifesto do Legislador. Desse modo, mostra-se legítima a atuação normativa do Executivo regulador sempre que possível de ser justificada como integração de prévia escolha legislativa. A orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente traduzir a escolha do Legislador, que lhe confere autoridade. O Legislador não pode delegar a responsabilidade pela decisão política. A escolha dos meios de implementação da política por ele definida é que pode ser cometida ao Poder Executivo, enquanto este detém as melhores condições institucionais para reorganizar a produção normativa, em compasso com as complexidades e tecnicidades que configuram as relações sociais contemporâneas.

Fixadas as premissas acerca do conceito, alcance e limites do poder regulamentar secundário do Poder Executivo, passo a analisar as balizas do

caso em exame, para verificar a higidez constitucional dos atos normativos questionados.

## 6. Os Decretos presidenciais

Em 15 janeiro de 2019, o Presidente recém eleito, Jair Messias Bolsonaro, publica o **Decreto nº 9.685/2019**, primeiro de uma série de decretos presidenciais que modificaram a Política Nacional de Armas até então vigente.

A principal modificação introduzida por esse Decreto foi o estabelecimento da **presunção de efetiva necessidade** para a aquisição de armas. Como se sabe, o Estatuto do Desarmamento impõe, como condição para a aquisição de arma de fogo, a comprovação pelo adquirente de sua **efetiva necessidade** de ter uma arma (art. 4º, I). O preenchimento desse requisito será avaliado pelo Delegado da Polícia Federal, que acolherá ou rejeitará os motivos invocados pelo solicitante. Esse procedimento de análise constitui obstáculo ao acesso de armas por grande parte da população. Pondo fim a essa barreira, o Presidente da República criou uma presunção em favor de certas categorias de pessoas, que poderão, com base na nova regulamentação, requerer a autorização de compra sem se sujeitarem à comprovação daquele requisito.

Entre as categorias beneficiadas pelo critério da presunção de efetiva necessidade incluem-se **todos** os residentes em **áreas rurais** e em **áreas urbanas** com índices anuais de mais de dez homicídios por cem mil habitantes: ou seja, **três em cada quatro brasileiros**, segundo dados divulgados no Atlas da Violência de 2018.

A seguir, o Presidente publica **os Decretos nºs 9.785**, de 07 de maio de 2019, e **9.797**, de 21 de maio de 2019, **ampliando, ainda mais, o acesso da população aos armamentos de fogo**. Entre outras medidas, (i) viabiliza o direito dos civis à aquisição de até 1.000 munições por ano **para cada arma** de uso permitido (até então, o cidadão comum só podia obter 50 munições por ano); (ii) eleva o **poder de fogo** das armas de uso permitido até 1.200 libras ou 1.620 joules (compreendendo, nessa medida, as armas de **calibre .40, .45 e 9 mm**, anteriormente restritas ao uso dos órgãos de segurança pública e do Exército); (iii) afasta obstáculos administrativos à **importação** de armas de fogo; (iv) autoriza o **porte de trânsito com arma municiada**.

para colecionadores, atiradores desportivos e caçadores; e (v) concede **porte de armas** a Praças das Forças Armadas com dez anos ou mais de experiência ou aposentados.

Esses dois últimos decretos presidenciais motivaram a aprovação pelo Senado Federal de **Proposta de Decreto Legislativo** tendente a **sustar-lhes** os efeitos, nos termos do art. 49, V, da Constituição, por exorbitarem dos poderes regulamentares do Presidente da República. Antes, porém, que o Congresso Nacional concluisse o processo legislativo, o Presidente da República **revogou** aqueles atos normativos, para, logo a seguir, **reeditar** as mesmas regras por meio dos **Decretos nºs 9.845, 9.846, 9.847**, todos de 27 de junho de 2019.

Por fim, o mais recente lote de decretos presidenciais foi publicado no início de 2021. São os **Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629, 10.630**, todos de fevereiro de 2021. Tais atos normativos constituem o objeto da presente ação direta.

Analiso, agora, de maneira individualizada, cada uma das impugnações deduzidas na presente ação direta.

## 7. O Decreto nº 10.627/2021

O primeiro dos quatro Decretos questionados nesta ação direta, Decreto nº 10.627/2021, modificou o chamado **Regulamento de Produtos Controlados** (Decreto nº 10.030/2019).

Esse regulamento dispõe sobre *os princípios, as classificações, as definições e as normas que regem a atuação do Comando do Exército* no exercício da atribuição que lhe foi conferida pelo Estatuto do Desarmamento consistente na fiscalização dos chamados **produtos controlados pelo Exército** (PCEs).

A autora se insurge contra as seguintes alterações promovidas pelo Decreto nº 10.627/2021 na regulamentação pertinente aos PCEs:

(i) a nova redação dada **ao § 3º** do art. 2º do Regulamento de Produtos Controlados (Decreto nº 10.030/2019) **que exclui do rol dos Produtos Controlados pelo Exército** “*os projéteis de munição para armas de porte ou portáteis, até o calibre máximo de 12,7 mm*” (inciso I), “*as máquinas e prensas, ambas não pneumáticas ou de produção*

*industrial, para recarga de munições, seus acessórios e suas matrizes (dies), para calibres permitidos e restritos, para armas de porte ou portáteis” (inciso II), “as miras optrônicas, holográficas ou reflexivas” (inciso VI) e “as miras telescópicas” (inciso VII); e*

*( ii ) a autorização concedida através do § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.030/2019 ( incluído pelo Decreto nº 10.627/2021), para que os clubes, escolas ou entidades de tiro forneçam PCEs do tipo arma de fogo e munição a pessoas interessadas na prática de tiro recreativo não desportivo , sempre acompanhadas por instrutores registrados no Sigma, independentemente de prévio registro dos praticantes.*

### *7.1. Controle de insumos e equipamentos de recarga de munições pelo Comando do Exército*

Existem **duas maneiras** para os caçadores, atiradores desportivos e colecionadores (CACs) abastecerem seus estoques de munições: a **compra** no comércio ou a **recarga** de cartuchos usados. As munições e insumos para recarga serão objeto de exame no item pertinente ao Decreto nº 10.629/2021.

Por ora, analiso a nova redação dada ao § 3º do art. 2º do Regulamento de Produtos Controlados (Decreto nº 10.030/2019) **que exclui do rol dos Produtos Controlados pelo Exército** “os projéteis de munição para armas de porte ou portáteis, até o calibre máximo de 12,7 mm” (inciso I), “as máquinas e prensas, ambas não pneumáticas ou de produção industrial, para recarga de munições, seus acessórios e suas matrizes (dies), para calibres permitidos e restritos, para armas de porte ou portáteis” (inciso II).

Os dispositivos em apreço tratam da aquisição de **projéteis** de munição (**fragmento** da munição correspondente à ponta metálica do cartucho) e de equipamentos de recarga de cartuchos usados.

O controle realizado pelo Comando do Exército sobre os **insumos e equipamentos de recarga** de cartuchos assume indiscutível relevo no combate ao desvio de munições para o crime.

A recarga de cartuchos usados objetiva diminuir gastos com munição, especialmente para atiradores desportivos, mas possui a desvantagem de tornar difícil o rastreio da munição e de facilitar o comércio clandestino.

Para exercer a **atividade de recarga de munições** , basta que o colecionador, atirador desportivo ou caçador **registrado** no Comando do

Exército **declare** que possui os conhecimentos técnicos necessários e **anote** essa atividade (através do apostilamento) no banco de dados daquela instituição:

“ Portaria COLOG nº 51, de 08 de setembro de 2015

.....  
Art. 4º (...)

.....  
§ 3º As atividades de armazenagem e de recarga de munição **não necessitam de autorização específica**, porém devem estar apostiladas ao CR.

.....  
Art. 26. (...)

.....  
§ 2º O Apostilamento da atividade de recarga de munição deve estar acompanhado do Termo de Ciência, Compromisso e Responsabilidade (Anexo A2), emitido pelo requerente, **declarando que possui conhecimento técnico necessário a realizar essa atividade**.”

Antes da modificação normativa implementada pelo Decreto ora impugnado, a aquisição de partes de munição (projétil e espoleta) e cartuchos deflagrados (estojos), para fins de recarga, estava condicionada à **prévia autorização** do Comando do Exército.

Esse requisito, no entanto, foi **suprimido** pelo Decreto nº 10.627, de 12 de fevereiro de 2021, tornando possível, desse modo, a qualquer integrante das categorias dos CACs, o acesso a projéteis e equipamentos de recarga de cartuchos **sem qualquer fiscalização** por parte do Comando do Exército.

Esse quadro aponta um **claro prejuízo** ao sistema de controle de armamentos e à segurança pública considerada a imensa capacidade de fabricação artesanal de munições franqueada aos CACs por meio do reaproveitamento de fragmentos de cartuchos usados.

Dados produzidos pelo Instituto Sou da Paz revelam que o Comando do Exército contabiliza hoje mais de **556 mil armas** em posse dos CACs. Em 2018, **apenas o grupo dos atiradores desportivos** (sem contar caçadores e colecionadores), por si só, **adquiriu mais munições do que as Forças Armadas do Brasil** (Exército, Marinha e Aeronáutica somados).

Como adiante se verá, o **limite de aquisição de insumos** para a recarga de cartuchos corresponde a 20 kg de pólvora por pessoa registrada no Exército (Sigma). Na estimativa do gerente da área de sistemas de justiça e

segurança do Instituto Sou da Paz, Bruno Langeani, essa quantidade é suficiente para a produção de aproximadamente **40 mil munições por ano**. Levando-se em conta que o Decreto nº 10.627/2021 **retirou** do Comando do Exército o **controle** sobre a aquisição de equipamentos de recarga de cartuchos e de projéteis de calibre nominal até 12,7 mm, percebe-se que o Decreto autorizou aos 396 mil CACs registrados no Exército a fabricação de munições em quantidade **incompatível com qualquer controle**, pelo Poder Público, do número total de munições em circulação no território nacional.

Pelas razões expostas, **defiro** a liminar, para suspender os efeitos **dos incisos I e II** do § 3º do art. 2º do Regulamento de Produtos Controlados (Decreto nº 10.030/2019), **incluídos** pelo Decreto nº 10.627/2021.

## *7.2. Controle de acessórios de armas (miras) pelo Comando do Exército*

As “*miras optrônicas, holográficas ou reflexivas*” (inciso VI) e “*miras telescópicas*” (inciso VII) são acessórios utilizados para tiros a longa distância ou à noite.

Esse tipo de equipamento foi utilizado, em 23 de novembro de 1963, no assassinato do Presidente John F. Kennedy, em Dallas, Texas, nos Estados Unidos da América.

Também naquele país, mais recentemente, em outubro de 2002, a população da região conhecida como *Beltway* (Washington D.C. e entorno) vivenciou o terror provocado por uma dupla de atiradores que, durante três semanas, em dias distintos, assassinou dez pessoas e feriram gravemente outras três. Todas as vítimas foram selecionadas ao acaso em parques, postos de gasolina e outros lugares públicos. Eram pessoas comuns, em seus trajetos cotidianos. O fato de os atiradores dispararem à distância, utilizando um rifle equipado com mira telescópica, tornava impossível qualquer reação das vítimas. Sem ligação alguma entre elas, nem previsão de onde poderiam ocorrer novos disparos, às autoridades policias só restava investigar as cartas deixadas no local pelos próprios atiradores, nas quais eles se identificavam como “*Deus*”.

Os eventos referidos, que marcaram a história e horrorizaram o mundo, apenas ilustram o grave risco a que estão sujeitos os cidadãos em geral, ao se dar acesso a quaisquer indivíduos, sem fiscalização pelos órgãos competentes, a armas de fogo equipadas com instrumentos ópticos de

precisão. Essa combinação confere ao atirador o poder de atingir qualquer pessoa em qualquer lugar aberto, ao dia ou à noite, sem ser visto, o que levou os *atiradores de Beltway*, em seu delírio de onipotência, a se equipararem a deuses.

Uma das principais diretrizes do Estatuto do Desarmamento é o controle das armas de fogo **e seus acessórios**. Nada mais avesso aos parâmetros estipulados por esse diploma legislativo do que a **livre circulação** no território brasileiro de miras e outros equipamentos que potencializam a letalidade das armas de fogo.

Por tal razão, **defiro** o pedido de suspensão liminar dos incisos VI e VII do § 3º do art. 2º do Regulamento de Produtos Controlados (Decreto nº 10.030/2019), **incluídos** pelo Decreto nº 10.627/2021.

### *7.3. A prática do tiro recreativo*

De outro lado, os autores insurgem-se, ainda, contra a norma inscrita **no § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.030/2019 ( incluído pelo Decreto nº 10.627 /2021)** que **autoriza a prática de tiro recreativo não desportivo no âmbito dos clubes, escolas ou entidades de tiro**, inclusive com o uso de PCEs.

O Estatuto do Desarmamento não dispõe sobre a prática de tiro por pessoas **não registradas** na Polícia Federal ou no Comando do Exército. Na realidade, o registro impõe-se como requisito essencial para o acesso a armas de fogo, devendo constar nos sistemas de informação da Polícia Federal e do Exército todos os dados referentes ao proprietário, suas armas e munições.

Entendo que o Decreto presidencial impugnado, no ponto, inova no ordenamento positivo, exorbitando do modelo legal instituído pelo Estatuto do Desarmamento.

Por isso, **defiro** o pedido de suspensão da eficácia **do § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.030/2019 ( incluído pelo Decreto nº 10.627/2021)**.

## **8. O Decreto nº 10.628/2021**

No que se refere ao Decreto nº 10.628/2021, os autores questionam inovação consistente no aumento da quantidade máxima de armas de fogo

**de uso permitido** que poderão ser adquiridas por qualquer pessoa (até 06 armas) e por militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público (até 08 armas), bastando, para isso, **mera declaração de efetiva necessidade , com presunção de veracidade .**

A norma impugnada possui o seguinte teor:

**“ Decreto nº 9.845, de 25 de junho de 2019**

.....  
Art. 3º Para fins de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de emissão do Certificado de Registro de Arma de Fogo administrada pelo Sistema Nacional de Armas - Sinarm, o interessado deverá:

I - apresentar declaração de efetiva necessidade;

.....  
§ 1º Presume-se a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade a que se refere o inciso I do **caput**.

.....  
§ 8º O disposto no § 1º aplica-se à aquisição de **até seis armas de fogo de uso permitido** , de porte ou portáteis, não dispensada a caracterização da efetiva necessidade se presentes outros fatos e circunstâncias que a justifiquem, inclusive para a aquisição de armas de fogo de uso permitido em quantidade superior a esse limite. (**redação dada pelo Decreto nº 10.628/2021**)

§ 8º-A Os ocupantes dos cargos de que tratam os incisos I, II, V e VI do **caput** do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, os membros da magistratura, do Ministério Público e os integrantes das polícias penais federal, estadual ou distrital, e os agentes e guardas prisionais , além do limite estabelecido no § 8º, poderão adquirir até duas armas de fogo de uso restrito, de porte ou portáteis, de funcionamento semiautomático ou de repetição. (**redação dada pelo Decreto nº 10.628 /2021**)”

No caso dos militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público, além da possibilidade de adquirirem até 08 armas de fogo, autorizaram-se também as armas de uso restrito, inclusive de funcionamento automático e de repetição.

Cabe recordar que, **desde 1980** , a Portaria nº 1261, de 17 de outubro de 1980, do Ministro do Exército, estabelecia o limite de aquisição **de até 06 armas de fogo** para cada cidadão.

A aquisição de cada arma de fogo, contudo, estava condicionada à análise dos pedidos pela autoridade policial competente, que avaliaria se as circunstâncias apontadas pelo solicitante como necessidade efetiva justificariam a autorização de novas armas.

Os Decretos nºs 9.845/2019 e 10.628/2021 introduziram uma nova sistemática que **inverte o ônus da prova**. Como se sabe, acha-se consagrado, no âmbito da teoria das provas, o postulado de que ônus probatório incumbe ao autor do pedido, quanto a fatos **constitutivos** do seu direito, e à parte contrária, quanto à existência de fato **impeditivo** do direito do autor (CPC, art. 373, I e II). No caso, fatos constitutivos do direito à aquisição de armas de fogo são as circunstâncias declaradas pelo solicitante, que, em um procedimento administrativo fiel às normas que regem o ônus da prova, deveriam ser por ele comprovadas. À autoridade policial caberia, segundo essa lógica, a demonstração da ocorrência de fatos impeditivos do direito do solicitante.

Essa inversão do ônus da prova promovida pelos Decretos presidenciais **contrapõe-se à sistemática** do Estatuto do Desarmamento, na medida em que esse diploma legislativo condiciona a aquisição da arma de fogo ao critério da “*efetiva necessidade*” (art. 10, § 1º, I). A necessidade qualificada pela lei como **efetiva** não pode ser convertida pelo decreto normativo em **presumida**. Efetiva é a circunstância **realmente** presente, concreta, atual. Não se pode, por meio de ato normativo subalterno, ressignificar o conteúdo jurídico dessa expressão normativa para torná-la sinônimo de algo suposto, hipotético, aparente, **ficto**.

Essa presunção normativa **reduz a atuação fiscalizatória** da Polícia Federal, no âmbito do Sinarm, transformando o poder discricionário que lhe foi atribuído pelo Estatuto do Desarmamento em uma simples competência homologatória, com evidente transgressão ao modelo previsto em lei.

Além disso, os militares e agentes de segurança pública já utilizam as armas fornecidas pela própria instituição, não havendo motivo razoável para adquirirem, além das armas funcionais, também um arsenal de até oito armas pessoais, inclusive de repetição. Tudo isso sem qualquer comprovação sobre os motivos da aquisição ou as finalidades para as quais serão utilizadas.

Sendo assim, **defiro** a liminar, para suspender os efeitos **do § 8º e do § 8º-A** do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, incluído pelo Decreto nº 10.628/2021.

## **9. O Decreto nº 10.629/2021**

O terceiro decreto questionado (Decreto nº 10.629/2021) modifica regras concernentes ao regime jurídico dos **caçadores, atiradores desportivos e colecionadores** (CACs).

### *9.1. Caçadores, atiradores desportivos e colecionadores*

**Atirador desportivo** é “*a pessoa física registrada no Comando do Exército e que pratica habitualmente o tiro como esporte*” (Decreto nº 10.030 /2019, art. 42).

O tiro desportivo enquadra-se como esporte de prática formal e desporto de rendimento nos termos da Lei nº 9.615/1998. Qualifica-se como atividade esportiva internacionalmente reconhecida, disputada nos Jogos Olímpicos desde a sua primeira edição (Atenas, 1896). A Constituição Federal consagra o direito individual “*de cada um*” à competição desportiva, tal como a prática do tiro (CF, art. 217).

**Colecionador** “é a pessoa física ou jurídica registrada no Comando do Exército que tem a finalidade de adquirir, reunir, manter sob a sua guarda e conservar PCE e colaborar para a preservação e a valorização do patrimônio histórico nacional” (Decreto nº 10.030/2019, art. 42). O colecionismo tem por finalidade preservar e divulgar o patrimônio material, cultural e histórico do Brasil e do mundo.

**Caçador** “é a pessoa física registrada no Comando do Exército vinculada a entidade ligada à caça e que realiza o abate de espécies da fauna, em observância às normas de proteção ao meio ambiente”.

No Brasil, a caça de animais de quaisquer espécies é proibida (Lei nº 5.197, art. 1º), assim como também é vedado o comércio de qualquer espécime da fauna que estimule a sua caça, perseguição, ou apanha (Lei nº 5.197, art. 3º). A única modalidade de “caça” permitida no ordenamento jurídico brasileiro é o abate destinado ao controle ambiental da população de animais exóticos introduzidos no território nacional, sempre precedido de autorização dos órgãos ambientais competentes. Atualmente, o único animal suscetível de manejo ambiental no Brasil por meio da caça é o Javali (Instrução Normativa IBAMA nº 03/2013).

## *9.2. O regime especial dos caçadores, atiradores desportivos e colecionadores*

O Estatuto do Desarmamento conferiu **tratamento diferenciado** à categoria dos CACs, assegurando-lhes o **porte de trânsito** e submetendo o **registro das armas** dos integrantes de tais grupos ao Comando do Exército (Sigma) nos termos do **arts. 9º e 23** da Lei nº 10.826/2003:

### **“Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)**

.....  
Art. 9º **Compete** ao Ministério da Justiça a autorização do porte de arma para os responsáveis pela segurança de cidadãos estrangeiros em visita ou sediados no Brasil e , ao Comando do Exército , nos termos do regulamento desta Lei , o registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores e de representantes estrangeiros em competição internacional oficial de tiro realizada no território nacional.

.....  
Art. 24. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembarque alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, **inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores** .

Isso significa que os CACs não registram suas armas perante a Polícia Federal, como ocorre sob a égide do Sinarm. **Fazem-no perante o Comando do Exército** e em conformidade com o regulamento que disciplina o **Sigma** .

Para esse fim, o Comando do Exército edita os atos necessários à regulamentação do registro e da fiscalização das atividades dos CACs, conforme a competência que lhe foi atribuída pelos **arts. 9º e 23** da Lei nº 10.826/2003.

Estabelecidas essas premissas, observo que a insurgência se volta contra as seguintes inovações promovidas pelo Decreto nº 10.629/2021 na regulamentação pertinente ao regime jurídico dos **caçadores, atiradores desportivos e colecionadores** (CACs):

(i) dispensa de autorização do Comando do Exército para a aquisição por cada CAC de armas de fogo de uso permitido e restrito nos limites estabelecidos no art. 3º, I e II, do Decreto n. 9.846/2019;

(ii) autorização para a aquisição, por ano, por cada CAC, de até 2 (dois) mil cartuchos de cada arma de fogo de uso restrito e insumos para a recarga de até 5 (cinco) mil cartuchos para as armas de uso permitido;

(iii) possibilidade de superação dos limites anteriormente referidos, após aprovação do Comando do Exército, de modo a estabelecer para caçadores até 2 (duas) vezes o limite e para atiradores desportivos até 5 (cinco) vezes; e

(iv) ausência de limites para a aquisição das munições por entidades e escolas de tiro.

### *9.3. A obrigatoriedade da autorização do Comando do Exército para a aquisição de armas de fogo pelos CACs*

Até a edição do Decreto nº 10.629/2021, os CACs submetiam cada pedido de aquisição de novas armas ao Comando do Exército, para que realizasse a verificação do atendimento pelo solicitante dos requisitos autorizadores da compra. **Somente após a expedição da autorização para aquisição**, o CAC, munido da guia, poderia realizar a compra do produto, sendo que o comerciante estaria autorizado a vender apenas o modelo de arma descrito naquele documento. A seguir, a arma de fogo seria **registrada** no Sigma e **cadastrada** no Sinarm.

O procedimento de **registro** objetiva a identificação das características da arma e do seu proprietário, para efeito da expedição do certificado de registro (CR), que autoriza a posse da arma exclusivamente em casa ou no local de trabalho. Já o **cadastro** de armas é um banco de dados nacional onde se encontram todas as informações das armas de fogo registradas no Brasil, para fins de acompanhamento do prazo de validade dos registros, da situação atual da arma (ativa, furtada, extraviada, recuperada, apreendida, etc) e de obtenção de informações estratégicas para o planejamento das políticas de segurança pública.

As pessoas em geral, cadastradas no Sinarm, devem solicitar à **Policia Federal** a autorização de aquisição de arma de fogo, nos termos do art. 4º, § 1º, do Estatuto do Desarmamento:

“Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)

.....  
Art. 4º (...)

.....  
§ 1º O Sinarm expedirá autorização de compra de arma de fogo após atendidos os requisitos anteriormente estabelecidos, em nome do requerente e para a arma indicada, sendo intransferível esta autorização.

Os CACs, no entanto, acham-se sujeitos ao controle do Sigma, estando obrigados, portanto, a submeter ao Comando do Exército os pedidos de autorização de aquisição de armas de fogo , bem assim o registro desses produtos, nos termos dos arts. 24 e 27 do Estatuto do Desarmamento:

“ Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)

.....  
Art. 24. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembarque alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores .

.....  
Art. 27. Caberá ao Comando do Exército autorizar , excepcionalmente , a aquisição de armas de fogo de uso restrito .”

Como se vê, não apenas o Estatuto do Desarmamento condicionou a aquisição de armas de fogo pelos CACs à autorização do Comando do Exército, como também estabeleceu que, em relação às armas de fogo de uso restrito , essa autorização terá caráter excepcional .

Contrariando a previsão legal que sujeita à prévia autorização do Comando do Exército a aquisição de armas de fogo, o Decreto nº 10.629 /2021 afasta esse requisito, permitindo aos CACs a aquisição direta de armas de fogo de uso permitido ou proibido, sem requisição prévia ao órgão de fiscalização, até os limites previstos no art. 3º, I e II, do Decreto nº 9.846/2019.

Apenas para ilustrar as consequências dessa modificação normativa, significa dizer que, sem autorização prévia do Comando do Exército, poderão ser adquiridas até 10 armas de fogo por colecionador, 30 armas de fogo por caçador e 60 armas de fogo por atirador desportivo.

A dispensa, por meio de ato regulamentar, do cumprimento pelos CACs de uma exigência prevista em lei caracteriza evidente transgressão aos poderes normativos titularizados pelo Presidente da República.

A inovação promovida pelo Chefe do Poder Executivo da União **substitui** os parâmetros estabelecidos no Estatuto do Desarmamento por outras diretrizes estabelecidas, **unilateralmente**, pelo Presidente da República, em tema cujo poder de conformação acha-se subordinado aos critérios previstos nos arts. 24 e 27 da Lei nº 10.826/2003.

Por tal razão, **defiro** a liminar, para suspender os efeitos da expressão normativa “*quando as quantidades excederem os limites estabelecidos nos incisos I e II do caput*”, inscrita no inciso II do § 5º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021.

#### *9.4. Os novos limites máximos para aquisição de munições e insumos de recarga*

A insurgência volta-se, ainda, contra os novos limites de aquisição de **munições** e **insumos de recarga de cartuchos** para os atiradores desportivos e caçadores. O Decreto nº 10.629/2021 estabelece os seguintes parâmetros:

Art. 4º (...)

.....  
§ 1º Os atiradores e os caçadores proprietários de arma de fogo poderão adquirir, no período de um ano:

I - até mil unidades de munição e insumos para recarga de até dois mil cartuchos para cada arma de fogo de uso restrito; e

II - até cinco mil unidades de munição e insumos para recarga de até cinco mil cartuchos para cada arma de uso permitido registradas em seu nome.

.....  
§ 4º 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, desde que respeitados os seguintes quantitativos:

I - para caçadores, até duas vezes o limite estabelecido no § 1º; e

II - para atiradores desportivos, até cinco vezes o limite estabelecido no § 1º.”

Essas normas põem em perspectiva a questão do **aumento expressivo** da quantidade de munições a que poderão ter acesso os caçadores e atiradores desportivos.

Sob a égide da **Portaria COLOG nº 51**, de 08 de setembro de 2015, editada pelo Comando Logístico do Exército, os atiradores desportivos eram classificados em três níveis, conforme a experiência e qualificação do atirador. Na categoria inicial, o atirador poderia adquirir, por ano, até 14 mil cartuchos e 4 kg de pólvora para recarga. Já os atiradores de nível III poderiam adquirir até 60 mil cartuchos e 12 kg de pólvora.

O Decreto nº 10.629/2021 afasta as limitações por categoria de atleta, autorizando a todos os atiradores, indistintamente, a aquisição de **05 mil munições** para cada arma **de uso permitido** (podendo adquirir até 30 armas desse tipo) e de **mil munições** para armas **de uso restrito** (podendo adquirir **outras** 30 armas dessa espécie), **totalizando** o número de **até 180 mil munições e 20 kg de pólvora para recarga** por atirador, **renováveis** a cada ano, sem prejuízo de autorização do Comando do Exército para **superar** tais limites.

Segundo as informações oficiais produzidas nestes autos pelo próprio Presidente da República, o número de munições utilizadas em treinamento por desportistas do tiro de alta performance ficam **muito abaixo dos padrões adotados no Decreto**. Transcrevo a manifestação da Secretaria-Geral da Presidência da República nesse específico ponto:

“O Professor, esportista e técnico da Confederação Brasileira de Tiro Desportivo Carlos Danna, na obra intitulada ‘Tiro ao Prato’, exemplifica bem como deve ser o treinamento dos atiradores e quantidades de tiros que devem ser disparados nos treinamentos :

‘Os atletas de tempo, para obter bons resultados, precisam atirar não menos do que **setenta/oitenta mil cartuchos por ano** (...) O atleta de modo pode consumir entre treinos e provas **20/30 mil cartuchos por ano** e alcançar iguais ou melhores resultados que um atirador de tempo.’”

Ainda que se considerem exatos os números mencionados em referido trecho da manifestação presidencial, mesmo assim o Decreto nº 10.629/2019 estabelece um parâmetro **superior ao dobro** de cartuchos utilizados pelos “*atletas de tempo*” e **superior a seis vezes** as munições deflagradas em treinos pelos “*atletas de tempo*”.

Esse total de **180 mil munições** por atirador nem sequer leva em conta, ainda, o numero de cartuchos que podem ser recarregados com o volume de insumos franqueados a esses desportistas (20 kg de pólvora).

Além disso, o Decreto viabiliza que **as entidades e clubes de tiro forneçam aos praticantes** as munições necessárias à prática do esporte, sem que essas munições deflagradas durante os treinos e torneios sequer seja contabilizada no limite disponível para aquisição pelos atiradores. Essa circunstância, por si só, já tornaria possível a prática do tiro desportivo sem que o atirador precisasse adquirir seu próprio estoque pessoal de munições.

Impedir o comércio clandestino de munições, desviadas por agentes estatais (civis e militares) e pelos CACs, é uma das tarefas mais fundamentais e urgentes no contexto de qualquer política efetiva de controle de armamentos de fogo.

Uma grande inovação do Estatuto do Desarmamento no sentido de combater o **desvio clandestino de munições**, especialmente o comércio ilícito entre traficantes e policiais civis e militares, foi a **obrigatoriedade da marcação de munições** vendidas às Forças Armadas e órgãos de segurança pública. Esse procedimento permite o rastreamento das munições para fins estratégicos e para facilitar a investigação de crimes:

“Lei nº 10.826/2003

.....  
Art. 23 (...)

.....  
§ 2º Para os órgãos referidos no art. 6º, somente serão expedidas autorizações de compra de **munição com identificação do lote e do adquirente no culote dos projéteis**, na forma do regulamento desta Lei.”

Esse sistema de marcação de munições, entretanto, **não foi adotado** em relação às munições vendidas à **população civil**. Quanta a estas, o Estatuto do Desarmamento limitou-se a exigir a identificação do lote de fabricação e do nome do adquirente gravados na caixa do produto, transferido a esfera regulamentar a disciplina pormenorizada da metodologia necessária à marcação e registro de tais produtos.

Esse fato chamou a atenção da **CPI das Armas** na Câmara dos Deputados que, em seu relatório final, manifestou a seguinte preocupação:

### **" 3.2.2 – Marcação de munição para civis**

Ficou faltando na nova legislação foi a marcação da munição vendida a civis, no mercado doméstico. Na ocasião, alegou-se que a medida encareceria em muito o custo da munição marcada, em vista da venda em retalho para civis. Mas a verdade é que, uma vez instalados os equipamentos de marcação, o que já foi feito, ampliar a sua utilização para as vendas às lojas não implicará em aumento significativo de seu preço, mas aumentará em muito o controle sobre as munições utilizadas por civis, principalmente pelos delinqüentes. Ao contrário do que alguns pensam, a maioria das armas utilizadas pelos bandidos é de arma de mão, seja revolver calibre 38, sejam pistolas calibre 9 mm e outras."

Igual conclusão foi apresentada pela **CPI das Armas** da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro:

**" Não há dúvida de que uma das formas de controle sobre armas munições consiste em sua marcação eficaz . Sem ela não é possível rastrear caminho que levou o armamento pertencente às forças de segurança do Estado. Sem o rastreamento do armamento apreendido na ilegalidade não alimenta os bancos de dados para a produção das informações estratégicas imperativas para a repressão ao tráfico e ao uso ilícito". (p. 147)**

O aumento do número de munições adquiridas pela população civil, **especialmente pelos CACs** , representa um agravamento do risco de desvio desses produtos e, consequentemente, do seu assenhoreamento por traficantes e grupos criminosos, tendo em vista que as munições vendidas a particulares no Brasil, como já se viu, **ainda não são marcadas** , o que impede o rastreamento do destino que recebem após sua comercialização.

O regulamento exigido pelo Estatuto do Desarmamento deveria disciplinar o sistema de rastreamento e marcação da munição vendida para civis e para os CACs, mas o Decreto ora impugnado, ao invés disso, nada dispõe sobre a matéria, apenas aumenta ainda mais o número munições em circulação no território nacional sem estabelecer nenhuma medida compensatória destinada ao controle de tais produtos.

Por tais razões, **defiro** a liminar, para suspender a eficácia dos **incisos I e II** do § 1º e do § 4º , caput e **incisos I e II** todos do art. 4º do Decreto nº 9.846 /2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2019.

## *9.5. Entidades de tiro desportivo*

O Decreto nº 10.629/2021 afasta qualquer restrição ao número de munições que poderão ser adquiridas por entidades e escolas de tiro para utilização por seus associados em “*treinamentos, cursos, instruções, aulas, provas, competições e testes de capacidade técnica para o manuseio de arma de fogo*”.

Essa regra põe em perspectiva, novamente, o problema da vulneração do controle de munições, especialmente em face da inexistência de sistema de marcação dos cartuchos oferecidos à população civil.

A regulamentação criada pelo Comando do Exército restringia, de maneira rigorosa, a aquisição de munições por tais instituições.

Sob a égide da Portaria COLOG nº 51/2015 (atualizada pela Portaria COLOG nº 40/2018), hoje revogada em face do novo Decreto, as entidades e escolas de tiro poderiam adquirir, no prazo de doze meses, até vinte mil munições, novas ou insumos para esse total, para realização de cursos de tiro desportivo por membros filiados.

Excepcionalmente o Comando do Exército autorizava a aquisição de quantidade maior de munições, desde que comprovada a necessidade em face do número de instruendos por curso, do calibre requisitado, da frequência dos cursos, entre outros fatores limitadores.

A nova disciplina normativa elimina tais requisitos, tornando **ilimitada** a capacidade de aquisição de munições por essas entidades, independentemente do número de associados ou alunos, ainda que a entidade adquirente sequer realize cursos de tiro, sem nem precisar indicar qualquer motivo que justifique a aquisição de munições.

Essa liberdade irrestrita conferida a essas entidades, para adquirirem tantas munições quanto julgarem necessário, sem controle pelo órgão competente, caracteriza manifesto retrocesso na construção de políticas voltada à segurança pública e ao controle de armas no território brasileiro, vulnerando as diretrizes nucleares do Estatuto do Desarmamento.

**Defiro**, pois, o pedido de suspensão liminar do § 2º do art. 4º do Decreto nº 9.846/2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2019.

## *9.6. Comprovação da capacidade técnica e psicológica por meio de laudos de profissionais não cadastrados na Polícia Federal*

A autora impugna, ainda, as seguintes previsões normativas contidas no Decreto nº 10.629/2021:

- (i) a possibilidade deferida apenas aos CACs de comprovarem o requisito da **capacidade técnica** para o manuseio de arma de fogo **através de laudo de instrutor de tiro desportivo** (Decreto nº 9.846 /2019, art. 3º, § 2º, V, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021); e
- (ii) a possibilidade também deferida apenas aos CACs de comprovarem o requisito a **aptidão psicológica** para o manuseio de arma de fogo mediante laudo conclusivo **fornecido por psicólogo com registro profissional ativo em Conselho Regional de Psicologia** (Decreto nº 9.846/2019, art. 3º, § 2º, VI, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021).

O **credenciamento**, perante a Polícia Federal, dos profissionais que expedem laudos de capacitação técnica e psicológica para manuseio de armas de fogo é **condição legal** para que esses documentos adquiram eficácia probatória (Estatuto do Desarmamento, art. 11-A).

O Estatuto do Desarmamento estipula que os profissionais aplicadores dos testes de aptidão técnica e psicológica devem estar credenciados perante a Polícia Federal, como condição para a atribuição de eficácia probatória ao laudo por eles expedido.

Por tais razões, **defiro** o pedido de suspensão da eficácia normativa da expressão “*por instrutor de tiro desportivo*” inscrita no inciso V do § 2º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629 /2021) e “*fornecido por psicólogo com registro profissional ativo em Conselho Regional de Psicologia*” do inciso VI do § 2º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021).

## *9.7. A prática de tiro desportivo por adolescente a partir dos 14 anos*

Há, ainda, a considerar a impugnação à autorização para a prática de tiro desportivo por **adolescentes a partir dos 14 (quatorze) anos de idade completos** (Decreto nº 9.846/2019, art. 3º, § 2º, VI, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021).

A análise da norma em questão exige a necessária observância da condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento (CF, art. 227, § 3º, V) e das normas que consagram a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente.

O preceito normativo impugnado **efetivamente inova** no ordenamento positivo, viabilizando o acesso de adolescentes a armas de fogo **sem prévia** manifestação do Ministério Público ou autorização judicial (tal como estava previsto no art. 30, § 2º, do Decreto nº 5.123/2004, **revogado** pelo Decreto nº 10.629/2021).

Esse comportamento, mesmo que realizado no espaço recreativo de clubes e entidades de tiro desportivo, acha-se tipificado como delito penal não apenas pelo próprio Estatuto do Desarmamento (art. 16, § 1º, V), mas também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, além de caracterizar contravenção penal:

“Estatuto do Desarmamento

.....  
Art. 16. Possuir, deter, portar, adquirir, fornecer, receber, ter em depósito, transportar, ceder, ainda que gratuitamente, emprestar, remeter, empregar, manter sob sua guarda ou ocultar arma de fogo, acessório ou munição de uso restrito, sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

.....  
§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

.....  
V – vender, **entregar ou fornecer, ainda que gratuitamente, arma de fogo, acessório, munição ou explosivo a criança ou adolescente ;**

.....  
“O Estatuto da Criança e do Adolescente

.....  
Art. 242. Vender, fornecer ainda que gratuitamente **ou entregar , de qualquer forma , a criança ou adolescente arma , munição ou explosivo:**

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos. (Redação dada pela Lei nº 10.764, de 12.11.2003)”

.....  
“Decreto-lei nº 3.688/41

.....  
Art. 19. (...)

.....  
§ 2º Incorre na pena de prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de duzentos mil réis a um conto de réis, quem, **possuindo arma ou munição :**

.....  
b) permite que alienado, **menor de 18 anos** ou pessoa inexperiente no manejo de arma a tenha consigo;"

O Estatuto do Desarmamento, por sua vez, não possui nenhuma previsão normativa que faça referência à utilização de armas de fogo, para fins desportivos ou recreativos, por pessoas menores de dezoito (18) anos.

Isso significa que o Decreto impugnado, nesse ponto, além de disciplinar **matéria estranha** ao conteúdo do diploma legislativo ao qual se refere, autoriza a prática de conduta expressamente vedada por disposição prevista em lei (ECA, art. 242, e LCP, art. 19, § 2º, b).

Por tal motivo, entendo que se impõe a suspensão cautelar do art. 3º, § 2º, VI, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021, restabelecendo-se, em consequência, a vigência **do § 2º** do art. 30 do Decreto nº 5.123/2004.

## 10. O Decreto nº 10.630/2021

Por fim, os autores impugnam o Decreto nº 10.630/2021 na parte em que estabelece as seguintes previsões normativas:

"Art. 1º O Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 17. O porte de arma de fogo é pessoal, intransferível e revogável a qualquer tempo, **e será válido em todo o território nacional para as armas de fogo de porte de uso permitido** devidamente registradas no acervo do proprietário no Sinarm ou no Sigma.

§ 1º **O porte de arma de fogo autoriza a condução simultânea de até duas armas de fogo**, respectivas munições e acessórios.'"

### 10.1. Âmbito espacial de eficácia do porte de arma de fogo

A nova redação dada ao *caput* do art. 17 do Decreto nº 9.847/2019 explicita que o **porte de arma de fogo de uso permitido** terá validade em todo o território nacional. Quanto a esse aspecto, o Estatuto do Desarmamento estabelece a seguinte parâmetro legislativo:

" Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003)

.....

**Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido**, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

§ 1º A autorização prevista neste artigo **poderá ser concedida com eficácia temporária e territorial limitada**, nos termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente :

I – demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física ;

II – atender às exigências previstas no art. 4º desta Lei;

III – apresentar documentação de propriedade de arma de fogo, bem como o seu devido registro no órgão competente.”

O direito ao **porte de armas** foi disciplinado amplamente pelo Estatuto do Desarmamento, instituindo-se as seguintes categorias:

( a ) **porte comum federal** (art. 10, *caput*). Autoriza o proprietário da arma de fogo **de uso permitido** a trazer consigo, fora de casa ou do local de trabalho, em área de abrangência espacial **compatível com a necessidade efetiva** decorrente da atividade profissional que exerce ou do risco a que está exposta sua integridade física (inciso I). **Vedada a condução ostensiva** do armamento **ou a entrada e permanência em locais públicos**, tais como igrejas, escolas, estádios desportivos, clubes, agências bancárias ou outros locais onde haja aglomeração de pessoas em decorrência de eventos de qualquer natureza (Decreto nº 9.847/2019, art. 20).

( b ) **porte funcional** (art. 6º). É o porte decorrente de expressa previsão legal, conferido a determinados agentes públicos em razão do exercício de suas funções institucionais.

( c ) **porte de trânsito** (art. 9º). Refere-se ao documento expedido pelo Comando do Exército que autoriza os CACs a transportarem suas armas do local onde estão armazenadas até o lugar onde exercem suas atividades. Os demais proprietários de armas devem solicitar a mesma autorização à Polícia Federal no caso de mudança de endereço ou de local de armazenamento.

O Estatuto do Desarmamento não delimita, *a priori*, o **âmbito espacial de eficácia** do porte de armas.

Caberá, dessa forma, ao órgão competente do Sinarm expedir o porte de arma **restringindo** o âmbito de validade do documento de autorização **em face das necessidades comprovadas** pelo interessado.

Essa conclusão resulta da interpretação do conteúdo da cláusula inscrita **no § 1º e no inciso I** do art. 10 do Estatuto, que restringe a autorização de

porte de arma apenas **à medida da efetiva necessidade comprovada** pelo solicitante.

Isso significa que o porte de armas será deferido ao seu titular **somente nos estritos limites espaciais** (municipal, estadual ou nacional) **onde se mostrar presente a efetiva necessidade** de índole profissional ou decorrente de risco à sua segurança pessoal.

As únicas hipóteses em que o Estatuto do Desarmamento conferiu amplitude nacional ao porte de armas, sem exigir, para isso, prévia comprovação de efetiva necessidade, acham-se expressamente consignadas naquele diploma legislativo, tal como se dá em relação aos integrantes das Forças Armadas, agentes de segurança pública (CF, art. 144) e da Força Nacional de Segurança Pública, agentes da Abin e da Segurança Institucional do Presidente da República e das Polícias do Congresso Nacional (art. 6<sup>a</sup>, § 1º-B).

O Decreto impugnado, no entanto, ao regulamentar a matéria, **deixou de observar a restrição** prevista no art. 10, § 1º, inciso I, do Estatuto do Desarmamento, para, convertendo a exceção legal em regra, autorizar a qualquer titular do porte a circulação com armas em todo o território nacional.

**Defiro**, pois, a liminar, para suspender a eficácia da expressão normativa “*em todo o território nacional*” prevista no *caput* do art. 17 do Decreto nº 9.847/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.630/2021), fixando a exegese no sentido de que o âmbito espacial de validade do porte de arma de uso permitido concedido pela Polícia Federal **deverá corresponder** à amplitude do território (municipal, estadual ou nacional) **onde se mostre presente a efetiva necessidade** exigida pelo Estatuto, devendo o órgão competente fazer constar essa indicação no respectivo documento.

#### 10.2. Porte de trânsito

A insurgência volta-se, também, contra a autorização concedida aos CACs para o porte de uma arma de fogo municiada, pertencente a seu acervo cadastrado no Sigma, no trajeto entre o local de guarda e de treinamento. Esse é o texto impugnado:

Art. 5º (...)

.....  
§ 3º Os colecionadores, os atiradores e os caçadores poderão portar uma arma de fogo de porte municiada, alimentada e carregada, pertencente a seu acervo cadastrado no Sigma, no trajeto entre o local de guarda autorizado e os de treinamento, instrução, competição, manutenção, exposição, caça ou abate, por meio da apresentação do Certificado de Registro de Arma de Fogo e da Guia de Tráfego válida, expedida pelo Comando do Exército.

A condição pessoal de CAC não confere, por si só, o direito ao porte de armas, que deverá ser autorizado pela Polícia Federal.

Os CACs, no entanto, possuem direito ao **porte de trânsito** (Lei nº 10.826 /2003, art. 24). Essa modalidade de porte autoriza os CACs a transportar arma de fogo apenas até os clubes de tiro, locais de abate de fauna ou exposição do acervo de coleção.

Em sua conformação original, o porte de trânsito autorizava apenas o transporte da arma **desmuniciada**, restrito ao trajeto entre o local de guarda e o clube de tiros:

“Decreto nº 5.123/2004

.....  
Art. 32. O Porte de Trânsito das armas de fogo de colecionadores e caçadores será expedido pelo Comando do Exército.

Parágrafo único. Os colecionadores e caçadores transportarão suas armas **desmuniciadas**.”

As novas regras instituídas pelo Decreto nº 10.629/2021 permitem não apenas o porte de arma de fogo **municiada, alimentada e carregada**, mas também o tráfego por **qualquer itinerário** realizado entre o local de guarda e o de treinamento (art. 5º, § 6º).

Isso posto, verifica-se que a norma em questão, contrastando com a dualidade de regimes prevista no Estatuto do Desarmamento, estabelece indevida equiparação entre o **porte de trânsito** e a figura do **porte de arma**.

Tanto um quanto o outro, nos termos do Decreto impugnado, conferem ao titular o direito de carregar consigo arma municiada fora do local de

armazenamento autorizado. Ambos estão sujeitos a restrições espaciais, pois o porte de arma também é limitado apenas aos locais autorizados pela Polícia Federal.

Vale enfatizar que os CACs registrados no Comando do Exército já superam o número de 400 mil pessoas. Caso fosse autorizado o porte de armas a todos, haveria um aumento exponencial do número de pessoas circulando armadas em público, com grave prejuízo à segurança pública.

Por tal razão, **defiro** a liminar, para suspender a eficácia do § 3º do art. 5º do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021).

### *10.3. Porte de até duas armas de fogo simultaneamente*

Como visto, o porte confere ao titular o direito de circular com a arma de fogo fora de sua residência ou local de armazenamento. As principais categorias são o **porte comum federal** e o **porte institucional** (ou funcional).

O Decreto nº 10.030/2021 inovou ao autorizar a condução simultânea de **até duas armas** de fogo. Antes, o porte só permitia a condução de uma única arma de fogo e o proprietário deveria possuir licença de porte específica para cada arma de seu arsenal.

É preciso destacar, no entanto, que esse preceito normativo **se refere ao porte comum federal** e não ao porte institucional.

As armas utilizadas pelos agentes públicos titulares de porte **institucional ou funcional** não são de sua propriedade e não estão registradas em seu nome. São armas da Instituição a que estão vinculados. A quantidade de armas que o agente policial ou membro das Forças Armadas utiliza em serviço é regulada por atos normativos específicos levando-se em conta a necessidade do serviço.

A nova regra, ao autorizar o porte simultâneo de até duas armas de fogo, dispõe sobre o porte comum federal, ou seja, sobre o porte de armas pelos cidadãos em geral.

Os agentes policiais e militares, entre outros agentes de segurança, exercem atividades funcionais que, muitas vezes, exigem o porte simultâneo de várias armas. Essa necessidade resulta da própria dinâmica das operações e dos desafios inerentes às suas funções.

O cidadão comum, no entanto, somente em caráter excepcional e no exercício do direito de legítima defesa pode se valer de arma de fogo para defender a própria vida ou o patrimônio.

Parece-me irrazoável e desproporcional conferir a pessoas comuns, acaso sem treinamento adequado, a faculdade de portar armas em quantidade equiparável àquela utilizada por militares ou policiais em suas atividades funcionais.

Entendo que a livre circulação de cidadãos armados, carregando consigo múltiplas armas de fogo, atenta contra os valores da segurança pública e da defesa da paz, criando risco social incompatível com os ideais constitucionalmente consagrados que expressam, *por exemplo*, o direito titularizado por todos de reunirem-se, em locais abertos e públicos, **pacificamente e sem armas** (CF, art. 5º, XVI).

Sendo assim, **defiro** o pedido de suspensão liminar dos efeitos do § 1º do art. 17 do Decreto nº 9.847/2019, incluído pelo Decreto nº 10.630/2021.

## 11. Requisitos para a concessão da cautelar

Tenho por suficientemente evidenciado, pelo menos em juízo preliminar, fundado em cognição sumária inerente aos pronunciamentos judiciais cautelares, que os Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, ao reformularem a Política Nacional de Armas, excederam aos limites constitucionais inerentes à atividade regulamentar do Chefe do Poder Executivo.

Esses atos estatais, ao inovarem na ordem jurídica, fragilizaram o programa normativo estabelecido na Lei 10.826/2003, que inaugurou uma política de controle responsável de armas de fogo e munições no território nacional.

Na justa medida em que os regulamentos executivos servem para dar aplicabilidade às leis, devem-lhes observância ao seu espaço restrito de delegação. **Em uma ordem jurídica, fundada nos pilares da democracia constitucional e do Estado de Direito, o respeito ao espaço legislativo é requisito de validade constitucional**, porquanto condição para a tutela do princípio constitucional, elemento estruturante do estado constitucional, da promoção da separação de poderes.

Desse modo , entre o agir do Poder Executivo, no exercício da competência regulamentar, e a atuação do Poder Legislativo , no desenho da moldura normativa delegada àquele , deve haver a observância da coerência normativa entre os atos na construção do direito, que têm em si uma relação de hierarquia e dependência .

Os Decretos de fevereiro de 2021 alteram de maneira inequívoca a Política Nacional de Armas, em atividade regulamentar excedente do seu espaço secundário normativo.

Entendo, portanto, com fundamento na ordem constitucional, que os Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630 parecem vulnerar princípios basilares da Constituição, sonegar proteção adequada e suficiente a direitos fundamentais nela assegurados e promover desalinho em relação à estrutura e dinâmica de relação entre os Poderes da República.

Presente, à luz do exposto, a plausibilidade do direito (*fumus boni juris*) , tenho por satisfeito também o requisito do perigo da demora na prestação jurisdicional ( *periculum in mora* ) à evidência de elevado risco, caso produzam efeitos os atos normativos impugnados, de comprometimento da segurança pública e da incolumidade das pessoas.

## 12. Dispositivo

Pelas razões expostas, **defiro em parte** os pedidos de medida cautelar, para suspender os efeitos dos seguintes preceitos normativos impugnados:

- (a) dos incisos I, II, VI e VII do § 3º do art. 2º do Regulamento de Produtos Controlados (Decreto nº 10.030/2019), **incluídos** pelo Decreto nº 10.627/2021;
- (b) do § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.030/2019 ( **incluído** pelo Decreto nº 10.627/2021);
- (c) do §§ 8º e 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, incluído pelo Decreto nº 10.628/2021;
- (d) da expressão normativa “*quando as quantidades excederem os limites estabelecidos nos incisos I e II do caput*”, inscrita no inciso II do § 5º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629 /2021;

(e) dos **incisos I e II** do § 1º e do § 4º, **caput** e **incisos I e II** todos do art. 4º do Decreto nº 9.846/2021, na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2019;

(f) da expressão “*por instrutor de tiro desportivo*” inscrita no inciso V do § 2º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021) e “*fornecido por psicólogo com registro profissional ativo em Conselho Regional de Psicologia*” do inciso VI do § 2º do art. 3º do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021);

(g) do art. 3º, § 2º, VI, do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021), restabelecendo-se, em consequência, a vigência **do § 2º** do art. 30 do Decreto nº 5.123/2004;

(h) do § 2º do art. 4º e do § 3º do art. 5º do Decreto nº 9.846/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.629/2021);

(i) da expressão normativa “*em todo o território nacional*” prevista no **caput** do art. 17 do Decreto nº 9.847/2019 (na redação dada pelo Decreto nº 10.630/2021), fixando a exegese no sentido de que o âmbito espacial de validade do porte de arma de uso permitido concedido pela Polícia Federal **deverá corresponder** à amplitude do território (municipal, estadual ou nacional) **onde se mostre presente a efetiva necessidade** exigida pelo Estatuto, devendo o órgão competente fazer constar essa indicação no respectivo documento.

**Reafirmando**, assim, os fundamentos justificadores da concessão da medida cautelar, submeto-os à consideração dos eminentes pares.

**É o voto.**