

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de um conjunto de Ações Diretas propostas por vários partidos políticos em face de decretos editados pelo Presidente da República a pretexto de regulamentar aspectos da Lei 10.826/2003, especialmente os critérios e procedimentos para aquisição, posse e porte de armas de fogo pela população civil.

Na ADI 6119, o partido PSB questiona a validade do art. 12, § 1º e § 7º, IV, do Decreto 5.123/2004 (redação do Dec. 9.865/2019); do art. 9º, § 1º, do Decreto 9.785/2019; e do art. 3º, § 1º, do Decreto 9.845/2019, normas que tratam da demonstração de efetiva necessidade para aquisição de arma de uso permitido, presumindo a veracidade das declarações do interessado. Sustenta que a Lei 10.286/2003 foi resultado da ponderação entre a liberdade para adquirir armas e a segurança da população, que estariam ameaçadas pela generalização da posse de armas advinda dos atos impugnados. Defende que a Constituição estabelece o dever dirigido ao legislador e à administração de controlar a posse de armas de fogo. Assim, pede que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 4º do Estatuto do Desarmamento; ao inciso I do art. 9º do Decreto 9.785/2019; e ao inciso I do art. 3º do Decreto 9.845/2019, fixando que a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem concretamente, por razões profissionais ou pessoais, possuírem efetiva necessidade.

Na ADI 6134, assim como nas ADPFs 581 e 586, o partido PSOL questiona a validade do art. 3º, § 1º, do Decreto 9.845/2021 (presunção de veracidade da declaração sobre efetiva necessidade para aquisição de arma); do art. 3º, incisos I e II, e §§ 1º e 3º, do Decreto 9.846/2021 (limite do número de armas para aquisição); do art. 2º, incisos I e II, e § 1º, dos Decretos 9.845, 9.846, 9.847 (classificação de armas de uso permitido e uso restrito); do art. 12, § 11, do Decreto 9.847/2019 e do art. 3º, § 3º, do Decreto 9.846/2019 (periodicidade para renovação do CRAF); do art. 34, § 2º, I e II, do Decreto 9.847/2021 (importação de armas). Alega que a regulamentação desses temas não teria respeitado a competência do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria, mediante lei em sentido formal, desrespeitando o princípio da separação dos Poderes e incorrendo em exorbitância do poder regulamentar do Presidente da República ao ampliar as categorias funcionais e profissionais que podem ter acesso a armas e ao redefinir os calibres de uso permitido, englobando armamentos que até então seriam de uso restrito das polícias. E que a flexibilização das regras

sobre armas de fogo e munições para colecionares, atiradores, caçadores, polícia administrativa ou correição, advogados públicos, residentes em área rural, agentes de trânsito e motoristas de empresas e transportadores autônomos de cargas, teria concedido direito presumido ao porte de armas de fogo a essas categorias, esvaziando de sentido o art. 10 do Estatuto do Desarmamento, que exige a comprovação de necessidade perante a Polícia Federal para a concessão do porte de arma. Acrescenta que o Decreto teria violado outras legislações sobre o tema, como a proibição expressa do transporte de armas de fogo municionadas, prevista nos arts. 31, § 2º, e 32, parágrafo único, do Decreto 5.123/2004, e a limitação da quantidade de munições pela Portaria 51/2015 do Comando Logístico do Exército Brasileiro, que teria sido violada pelo art. 19 do Decreto impugnado. Além disso, ressalta a relação entre liberação da posse e porte de armas de fogo e o aumento da violência.

Na ADI 6139, o partido PSB postula a atribuição de interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, § 2º, 10, § 1º, I, e 27 do Estatuto do Desarmamento, e a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 9.785/2019, em especial dos seguintes dispositivos: art. 11, § 3º, II (autorização de aquisição de armas de uso restrito por CACs); art. 19, §§ 1º e 2º (limites de aquisição de munição por CAC); art. 20, § 3º (porte de arma para diversas categorias funcionais e profissionais). Defende que está previsto na Constituição o dever dirigido ao legislador e à Administração de controlar, pelo que pede seja concedida interpretação conforme à Constituição, para condicionar a autorização no art. 4º da Lei 10.286/2003.

Além dessas Ações, há uma séria de impugnações apresentadas por partidos políticos diversos – ADI 6675 (PSB), ADI 6676 (REDE SUSTENTABILIDADE), ADI 6677 (PT), ADI 6680 (PSOL) e ADI 6695 (PSDB) – em face de novos decretos editados pelo Presidente da República em fevereiro do ano corrente, além de impugnações a pontos específicos dos decretos anteriores.

A nova regulamentação foi consolidada pela edição dos Decretos 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630. Os aspectos impugnados na nova regulamentação são essencialmente os seguintes: (a) exclusão de determinados itens da lista de Produtos Controlados pelo Exército; (b) dispensa o registro para prática de tiro recreativo não desportivo; (c) presunção de veracidade da declaração de necessidade para aquisição de armas até o limite de 6 armas de uso permitido e 2 de uso restrito (art. 3º, § 8º, do Dec. 9.845/2019, com a redação do novo Dec. 10.628/2021); (d) dispensa os CACs de autorização do Exército para adquirir armas de uso permitido e de uso restrito, desde que

dentro dos limites fixados pelo Decreto (art. 3º, § 5º, do Dec. 9.846/2019, com a redação do Dec. 10.030/2021); (e) aumento do limite de munição que pode ser adquirido pelos CACs (Dec. 10.629/2021); (f) dispensa de entidades e escolas de tiro dos limites para a aquisição de munição, desde que credenciadas e utilizadas para suas atividades (Dec. 10.629/2021); (g) permite que o instrutor de tiro desportivo, IAT, e qualquer psicólogo registrado no conselho profissional possam atestar, respectivamente, a capacidade técnica e psicológica do CAC; (h) permite a prática do tiro desportivo por adolescente (art. 7º do Dec. 9.846/2019); (i) o art. 17 do Dec. 9.847/2019 (redação do Dec. 10.630/2021) estabelece a validade do porte de arma de fogo em todo o território nacional; (j) o art. 5º, § 3º, do Dec. 9.846/2019 (redação do Dec. 10.629/2021) trata do porte de trânsito dos atiradores desportivos (trânsito com armamento municiado e em condições de pronto uso); (k) porte simultâneo de até duas armas (art. 17, § 1º, do Dec. 9.847/2019, com a redação do Dec. 10.630/2021).

O julgamento dessas ações foi pautado pelos respectivos Ministros Relatores em sessão virtual do Plenário, ocasião em que votaram pela inconstitucionalidade de vários dos pontos impugnados.

O voto do Ministro EDSON FACHIN sobre a matéria (ADIs 6119, 6139 e 6466) superou óbices formais ao conhecimento das ações – embora conhecendo parcialmente de seu objeto, em razão da revogação de parte do teor impugnado – e, no mérito, acolheu os pedidos, entendendo que a presunção de efetiva necessidade, em favor do postulante à aquisição de arma, “ *prejudica sobremaneira a atividade fiscalizatória, porquanto inverte o ônus da prova em favor do requerente, que, então, não necessitará aportar elementos comprobatórios dos fatos e circunstâncias que narra* ”. Dessa forma, julga procedente a ADI 6119, para declarar a inconstitucionalidade do art. 12, §§ 1º e 7º, IV, e do art. 9º, § 1º, do Decreto 9.785/2019; e do art. 3º, § 1º, do Decreto 9.845/2019, propondo a fixação de tese segundo a qual “ *a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem concretamente, por razões profissionais ou pessoais, possuírem efetiva necessidade* ”.

No bojo da ADI 6139, também acolhe os pedidos apresentados para, conferindo interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, § 2º, e 10, § 1º, I, do Estatuto do Desarmamento, propor a fixação das teses segundo as quais “ *a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos* ”, “ *a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já*

disciplinadas em lei”, e que “ aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente” , declarada a inconstitucionalidade do art. 3º, II, do Decreto 9.846/2019 e da Portaria Interministerial 1.634/GM-MD, de 22/4/2020.

O pronunciamento da Ministra ROSA WEBER, por sua vez, traz um panorama histórico da legislação sobre material bélico no Brasil, iniciando com a legislação editada pelo Governo Federal após a Revolução de 1932, atribuindo o controle e fiscalização de material bélico às Forças Armadas, diretriz mantida posteriormente sob o enfoque da Doutrina de Segurança Nacional. Menciona tratados de direito internacional, como também o fez o Ministro EDSON FACHIN - *Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos* , de 14/11/1997, incorporada pelo Decreto 3.229/1999, a *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional* (15/11/2000) e o *Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições* (31/5/2001) - pelos quais defende que a noção de segurança do Estado cederia espaço à ideia de segurança humana, direito das pessoas de estarem livres do medo (*freedom from fear*) e o correspondente dever estatal de promover as políticas públicas necessárias para a proteção das pessoas.

Segundo Sua Excelência, existiria um modelo contemporâneo de segurança pública decorrente do direito internacional (ONU e OEA) que seria incompatível com a " *restauração de antigas políticas governamentais armamentistas fundadas em desígnios de natureza político-ideológica* ".

Seguindo esse relato, o Estatuto do Desarmamento surgiu em um contexto de crise de segurança pública que se seguiu à crise econômica dos anos 1980, o que teria provocado a busca da sociedade civil por alternativas privadas de segurança. A edição do Estatuto teria tido êxito ao obter a entrega de 300 mil armas pela população, com impactos na redução da taxa de homicídios (de 5,44% a.a. para 0,85% a.a.).

A Ministra Relatora aponta a existência de *correlação inequívoca entre aumento da violência e circulação de armas de fogo* . Menciona e cita diversos estudos, com ênfase nas conclusões da CPI das Organizações Criminosas do Tráfico de Armas (Câmara dos Deputados, 2005/2006), e no sub-relatório " *Indústria, Comércio e CAC* ".

Nessa linha de ideias, entende que o Estatuto do Desarmamento "*consubstancia os valores constitucionais concernentes à proteção da vida humana e à promoção da segurança pública contra o terror e a mortalidade provocada pelo uso indevido das armas de fogo*". Chama a atenção para o art. 6º do Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições (Decreto 5.941/2006), pelo qual o Estado brasileiro se obrigou a adotar "*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*".

A Ministra Relatora reconhece que o Estatuto reservou ao Presidente da República o espaço de conformação sobre vários aspectos da política pública em questão, como a definição de armas de fogo, e, em especial, a delimitação de armas de uso restrito. Mas entende que várias das normas estabelecidas em sede regulamentar resulta em comprometimento do sistema de controles e fiscalização do Poder Público sobre armamentos e munição, em contrariedade ao estabelecido no Estatuto do Desarmamento, implicando retrocesso na construção de políticas voltadas à segurança pública e ao controle de armas.

Considerando a relevância da matéria e a correlação com o objeto de ações de controle concentrado de minha relatoria, pedi vista do conjunto de Ações Diretas e ADPFs, para melhor análise e para viabilizar o julgamento em conjunto de todos os processos.

É o relatório.

Está em debate a legitimidade constitucional de alterações promovidas no regramento infralegal do controle de armas de fogo em vigor no Brasil. Em certa medida, a discussão alcança questões mais amplas, como a própria legitimidade do controle de armas, em vista de um alegado direito ao acesso às armas como consectário do direito à vida e integridade física e à legítima defesa contra agressões e ameaças injustas. Isso em um contexto social de ceticismo de parte da população sobre a efetividade das políticas públicas de segurança e enfrentamento da criminalidade organizada.

No Brasil, a tradição jurídico-constitucional é de controle efetivo e rigoroso das armas de fogo. A par do processo histórico de ocupação do nosso território, e de realidades regionais que preservam tradições que se relacionam com a posse de armas, há uma inequívoca opção da nossa ordem constitucional por reservar ao Estado brasileiro a legitimidade para

realizar o controle da fabricação, do comércio e do uso de armas, independentemente de qual seja a política pública adotada para o maior ou menor acesso a armas de fogo.

A CF/1988 expressamente cometeu à União a competência para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (art. 21, VI), respaldando a continuidade da tradição pela qual essa incumbência é exercida pelas Forças Armadas. Como se verá, a União também exerce essa competência por meio de seus órgãos de segurança pública, notadamente a Polícia Federal.

O Estatuto do Desarmamento estruturou a competência administrativa da Polícia Federal e do Exército Brasileiro, entre outros órgãos, para o exercício desse controle e para a edição dos necessários atos regulamentares. Grosso modo, resulta desse arcabouço uma normatização coerente com a prática internacional, com a escolha de critérios técnicos e procedimentos administrativos vinculados que visem a controlar e fiscalizar a matéria, prevenir a ocorrência de violações de normas de segurança (e sinistros correlatos), coibir a malversação ou extravio de armas e acessórios e assegurar a responsabilização (inclusive penal) dos envolvidos.

Esse panorama foi alterado pela edição de sucessivos decretos presidenciais, objeto das Ações Diretas em julgamento, no momento em que ocorre um debate na opinião pública e no Parlamento a respeito da política de acesso a armas de fogo, especialmente sob o viés do enfrentamento à criminalidade pelo cidadão comum. Considerando ainda a existência de várias proposições legislativas sobre o tema, caberá ao Congresso Nacional deliberar sobre eventual alteração no Estatuto do Desarmamento.

Em que pese o teor das justificativas publicamente assumidas por autoridades federais para a edição do conteúdo impugnado, seja na exposição de motivos dos Decretos em comento, ou nas razões apresentadas nos autos, deve-se reconhecer que o novo regramento importou na adoção de um novo marco regulatório em relação ao controle de armas. Tais justificativas tangenciam argumentos sobre transparência, simplificação, desburocratização e previsibilidade de critérios e procedimentos relacionados à aquisição, posse e porte de armas e munição. Mas, na prática, tratou de ampliar o nível de acesso a armamento a pessoas que não satisfariam os requisitos legais.

Mostra-se convincente, assim, a tese dos Requerentes segundo a qual há inconstitucionalidade por extrapolação do poder regulamentar, na medida

em que o Poder Executivo subverteu a política pública de controle de armas, tal como legislado na Lei 10.826/2003, importando em afronta à repartição constitucional de competências, à divisão funcional entre os Poderes e à efetividade de políticas públicas vitais para a segurança do Estado e da sociedade brasileira.

O conceito de “lei”, em seu sentido clássico no Estado Liberal, como resultado da atuação do Parlamento, dentro da ideia de “Separação de Poderes”, tinha como função definir uma ordem abstrata de Justiça, com pretensão de estabilidade e permanência, sobre a qual os cidadãos poderiam planejar suas vidas com segurança e certeza, conhecendo os limites da liberdade que a “lei” oferecia e o alcance exato da permissão legal à submissão ao Poder Público. Hoje, diferentemente, a “lei”, além de definir uma situação abstrata, com pretensão de permanência, busca a implantação de políticas públicas, o estabelecimento do modo e dos limites de intervenção do Estado na economia, na fiscalização das atividades privadas e, inúmeras vezes, na própria resolução de problemas concretos, singulares e passageiros.

Não poucas vezes, principalmente no campo do Direito Administrativo, em que se ordenam políticas públicas singulares, caracterizadas pela contingência e singularidade de situações específicas, o conteúdo das “leis” passou a se aproximar daqueles tradicionalmente veiculados por “regulamentos”, necessários para disciplinar matérias destinadas a articular e organizar fomento do emprego, crescimento econômico, educação, saúde, proteção ao meio ambiente etc., gerando, no dizer de GARCIA DE ENTERRÍA, uma verdadeira inflação legislativa.

Essa inflação legislativa, decorrente da ampliação da utilização de “leis formais emanadas do Parlamento” para uma “ampla normatização”, foi se acentuando no desenvolvimento do Estado Liberal durante o século XIX, em especial com a Revolução Industrial, e, posteriormente, no século XX, com a chegada do Estado do Bem-estar Social, tornando-se necessário repensar o tradicional conceito de “lei”, imaginado pelo pensamento liberal clássico.

Assim, o Poder Público passou a concentrar-se na elaboração de metas e na política regulatória e fiscalizatória de diversos setores da economia, descentralizando a realização dos serviços públicos, permissões ou concessões ao setor privado (AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de derecho administrativo*. 3 ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998, t. 2, p. 4 e ss.)

Em relação à produção normativa, portanto, houve uma evolução nas tradicionais ideias decorrentes da tripartição de poderes, mantendo-se, porém, um de seus dogmas salientado nas lições de JOHN LOCKE, que apontava que " *o Poder Legislativo é aquele que tem o direito de fixar as diretrizes de como a força da sociedade política será empregada para preservá-la a seus membros* " (*Dois tratados sobre o governo civil* . São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 514).

Quanto ao poder regulamentar do Presidente da República, a Constituição Federal, em seu art. 84, inciso IV, prevê que lhe compete, privativamente, expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei.

Os regulamentos, portanto, são normas expedidas privativamente pelo Presidente da República, cuja finalidade precípua é facilitar a execução das leis, removendo eventuais obstáculos práticos que podem surgir em sua aplicação e se exteriorizam por meio de decreto, sendo, pois, como relembra MARCELO CAETANO, importante fonte do Direito Administrativo (*Manual de direito administrativo* . 9. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1970, p. 92).

Na clássica lição do Ministro CARLOS VELLOSO, " *os regulamentos, na precisa definição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 'são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público'. Editados pelo Poder Executivo, visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não só para abranger a totalidade das relações que nelas incidem, senão também, para poderem ser aplicadas, com flexibilidade correspondente, às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes, mas, conforme acima ficou expresso, conter, apenas, regras gerais. Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas. Bem por isso, leciona Esmein, 'são eles prescrições práticas que têm por fim preparar a execução das leis, completando-as em seus detalhes, sem lhes alterar, todavia, nem o texto, nem o espírito* '" (*Temas de direito público*, Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 421).

O exercício do poder regulamentar do Executivo situa-se dentro da principiologia constitucional da Separação de Poderes (CF, arts. 2º, 60, § 4º, III), pois, salvo em situações de relevância e urgência (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, tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Princípios gerais de direito público*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1966. p. 175; MASAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 156; LAZARINI, Álvaro. *Estudos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 414).

Essa vedação não significa que o regulamento deva reproduzir literalmente o texto da lei, pois seria de flagrante inutilidade. O poder regulamentar somente será exercido quando alguns aspectos da aplicabilidade da lei são conferidos ao Poder Executivo, que deverá evidenciar e explicitar todas as previsões legais, decidindo a melhor forma de executá-la e, eventualmente, inclusive, suprimindo suas lacunas de ordem prática ou técnica (*RTJ* 158/69; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Parecer do consultor geral da república. *Revista de Direito Administrativo*, nº 45, p. 426).

A partir da EC 32/01, o texto constitucional brasileiro passou a admitir – sem margens para dúvidas – os “decretos autônomos” do Chefe do Executivo, com a finalidade de organização da Administração Pública, pois o art. 84, VI, da CF permite ao Presidente dispor, mediante decreto, sobre a organização da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, por equipará-lo aos demais atos normativos primários, inclusive lei, e, conseqüentemente, afirmar seu absoluto respeito ao princípio da reserva legal.

A Constituição de 1988, apesar de reservar a primazia, não concedeu o monopólio da função normativa ao Poder Legislativo, estabelecendo outras fontes normativas primárias, tanto no Executivo (medidas provisórias, decretos autônomos), quanto no Judiciário (poder normativo primário do Conselho Nacional de Justiça).

A norma prevista no inciso VI do art. 84 consagra, no dizer do Ministro CARLOS BRITTO (ADC 12-MC, Tribunal Pleno, julgado em 16/2/2006), verdadeira autorização “ *constitutiva de regulamento autônomo* ”, pois, conforme destacado pela Ministra ELLEN GRACIE, “ *nenhuma ofensa houve ao princípio da reserva legal... o inciso VI do art. 84 da Constituição recebeu da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, uma nova redação, que permite expressamente ao Presidente da República*

dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos” (ADI 2564, Tribunal Pleno, DJ de 6/2/2004).

O que se tem no caso, entretanto, vai além da mera complementação do conteúdo legislativo.

Mesmo em relação aos aspectos que, mesmo antes da edição dos decretos impugnados, já eram tratados em sede regulamentar, inclusive com fundamento em delegação expressa da própria Lei 10.826/2003, não houve fidelidade e aderência ao que dispõe a Lei.

Essas alterações transigem em respeito à própria ideia de controle do material bélico, que é um mandado verbalizado pelo próprio texto constitucional. Isso porque aumentam o acesso de mais indivíduos a mais equipamentos bélicos – inclusive a armamentos mais perigosos – ao mesmo tempo em que mitiga ferramentas de controle, como autorização, registro, exame de requisitos, possibilidade de rastreamento.

A Constituição e a Lei 10.826/2003 determinam que o Estado exerça o controle criterioso das pessoas que terão acesso a armas de fogo. As alterações promovidas pelos decretos impugnados, no sentido contrário, pretenderam ampliar a base de acesso a armamentos, em verdadeiro estímulo à busca da população civil por esses instrumentos.

De acordo com o IBGE, a população total estimada em 2019 foi de 210.147.125 pessoas, sendo 149.717.524 pessoas adultas (20 anos ou mais), recorte que compõe aproximadamente 71% do universo total. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020 traz o número de registros ativos de armas de fogo no país, com dados correspondentes ao mês de agosto de 2020 para o SIGMA e dados de 2019 para o SINARM. A soma de ambos nos oferece um retrato mínimo das armas legais em circulação: 2.185.018.

Os dados do Anuário citado aparentam discrepar dos dados do *Small Arms Survey*, que estimou em 2017 uma quantidade de 8.080.295 de armas registradas no Brasil, que, somada a um número de 9.429.705 de armas não registradas, daria um total de 17.510.000 armas nas mãos de civis no país, ficando em 6º lugar no mundo.

A efetiva necessidade – um dos critérios flexibilizados pela nova regulamentação – é um pressuposto mencionado três vezes na Lei 10.826/2003: sua declaração é requisito para a aquisição de arma de fogo de uso permitido, sua comprovação é necessária para a concessão do porte de arma

de fogo do caçador de subsistência e sua demonstração é exigida para a concessão do porte de arma de fogo de uso permitido.

No projeto de lei original que chegou à Câmara, proveniente do Senado, exigia-se, para a aquisição de arma de fogo de uso permitido, a demonstração da efetiva necessidade, mas a redação foi modificada no substitutivo que incorporou as solicitações de dois parlamentares para alterar o respectivo vocábulo, passando a requerer somente a declaração de efetiva necessidade.

Nesse contexto, a Instrução Normativa DPF 23/2005 estabeleceu o procedimento para que a autorização para a aquisição da arma de fogo de uso permitido fosse expedida pelo SINARM, permitindo que a autoridade exigisse do solicitante documentos adicionais para comprovar sua efetiva necessidade. Em relação ao porte, o mesmo diploma previa que a efetiva necessidade fosse verificada pelo policial no momento da entrevista com o interessado.

Ainda sob a vigência do Decreto 5.123/2004, a Instrução Normativa DPF 131/2018 revogou a Instrução Normativa DPF 23/2005, mas não manteve a possibilidade de a autoridade exigir documentos adicionais para comprovar a efetiva necessidade, nem obrigou o policial a verificá-la em entrevista para a concessão do porte.

Passada mais de uma década, o Decreto 9.865/2019 criou a ideia de presunção de efetiva necessidade, alterando o Decreto 5.123/2004 para estipular que as informações prestadas na declaração de efetiva necessidade fruissem da presunção de veracidade. Segundo a exposição de motivos da norma, a alteração buscava superar o *subjetivismo* da exigência, o que teria causado muitos indeferimentos.

Os Decretos 5.123/2004 e 9.865/2019 foram subsequentemente revogados pelo Decreto 9.785/2019, que preservou a nova ideia de presunção da veracidade de declaração de efetiva necessidade e restringiu as hipóteses de indeferimento, especificamente quanto ao pressuposto em questão, aos casos em que houver comprovação documental de falsidade. O Decreto 9.785/2019 foi igualmente revogado, sendo substituído pelo Decreto 9.845/2019, no qual constam os mesmos preceitos atinentes à presunção da declaração de efetiva necessidade (art. 3º, § 1º) e à possibilidade de indeferimento (no tocante à efetiva necessidade) somente com base em prova documental de falsidade (§ 2º).

Atualmente vigente, a Instrução Normativa DPF 174/2020 revogou a Instrução Normativa DPF 131/2018 sem conferir novos contornos ao pressuposto da efetiva necessidade; a nova norma nada dispõe sobre ela, salvo a necessidade de sua presença nos casos de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de porte.

A Lei 10.826/2013, então regulamentada pelo Decreto 5.123/2004, tanto na redação original quanto na alteração incorporada a partir do Decreto 6.715/2008, exigia que o interessado apresentasse sua declaração de efetiva necessidade acompanhada de “ *atos e circunstâncias justificadoras do pedido* ” para a aquisição de arma de fogo. Quanto ao porte, o decreto fez remissão às exigências do Estatuto, sem acrescentar novos contornos à efetiva necessidade.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, os registros de arma de fogo ativos, tanto no âmbito do SINARM quanto do SIGMA (para CACs), têm crescido substancialmente nos últimos anos.

De acordo com levantamento realizado pela mídia e por algumas ONGs, o registro diário de armas aumentou em 8 vezes após a flexibilização promovida pelos decretos de 2019.

Assim, em que pese a justificativa apresentada pelo Poder Executivo, impõe-se reconhecer que a flexibilização do procedimento importou em indevida flexibilização do próprio critério legal estabelecido para a autorização em análise. Estava ao alcance da Administração Pública editar regulamento mais detalhado, com critérios e procedimentos claros e específicos, a fim de eliminar o alegado *subjetivismo*, como lhe é facultado pela própria Lei 10.826/2003 e, na prática, decorria da Instrução Normativa DPF 23/2005.

Ao presumir a veracidade das declarações apresentadas pela própria pessoa interessada, o Decreto impugnado efetivamente debilitou a própria capacidade dos órgãos da União em averiguar a adequação do pleito ao regramento legal, o que, na prática, importou em um grande contingente de interessados com acesso indevidamente facilitado à aquisição de armamento.

Na verdade, essa alteração descaracterizou a própria natureza administrativa do ato em questão, de autorização/permissão (discricionário e precário) para verdadeira licença, concedida de forma quase vinculada, no interesse do administrado. Considerando que a utilidade em questão, posse

de armamento, foi constitucionalmente tratada como interesse regulado pelo Estado, deve prevalecer o interesse público no exame criterioso dos pedidos de autorização, sendo que dispensa da demonstração de que o interessado se enquadra no permissivo legal equivale a uma indevida renúncia à competência que, como visto, tem fundamento na própria Constituição.

Seguindo o elenco de alterações regulamentares, observo que se estabeleceram novas balizas para a classificação de armas de uso permitido, transpondo armas que antes eram consideradas de uso restrito (registradas e autorizadas pelo Comando do Exército) para a categoria que permite sua aquisição e porte, desde que preenchidos os requisitos legais.

O Decreto 9.493/2018 estabelecia o *Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados, sob o controle do Comando do Exército* (PCEs), tais quais as armas de fogo de uso restrito, definindo, por exclusão, que as armas de uso permitido seriam todas aquelas não elencadas como de uso proibido ou de uso restrito. O ato normativo foi revogado pelo Decreto 10.030/2019, que também introduziu um novo Regulamento, cujo conteúdo (atualmente atualizado pelo Decreto 10.627/2021) refletiu as alterações classificatórias já promovidas antes pelos Decretos 9.845/2019, 9.846/2019 e 9.847/2019.

Por exemplo, desde o Decreto 3.665/2000, passando pelo Decreto 9.493/2018, considerava-se de uso restrito a arma de porte que demonstrasse energia cinética superior a 407 J. Tal patamar foi elevado pelos Decretos 9.845/2019, 9.846/2019 e 9.847/2019 e subsequentemente consolidado pelo Decreto 10.030/2019 em 1.620 J.

A delimitação de armas de uso permitido, restrito ou proibido seria, em regra, tema da discricionariedade técnica do Comando do Exército Brasileiro. Não haveria, a princípio, fundamento constitucional para sindicarem a validade das opções técnicas adotadas pelo Exército, a respeito das características que justificariam a classificação de determinado armamento em uma dessas categorias. O projeto de determinada arma de fogo – diâmetro do cano, energia do disparo, velocidade do projétil, precisão, alcance, capacidade e cadência de tiro – envolve usos e aplicações a serem avaliados pelo corpo técnico especializado. Assim também em relação ao regramento de cada categoria, sobre quais sujeitos estarão autorizados a fabricar, comercializar e adquirir cada tipo de armamento, e as condições e responsabilidades por cada atividade.

Trata-se de matéria sujeita a uma reserva de administração, que deve atender não apenas a imperativos operacionais do Exército – exclusividade sobre equipamento bélico que possa se contrapor ao poder militar do Estado – mas também a razões de segurança pública, por fundamento semelhante, qual seja, não permitir a circulação de material bélico que capacite a criminalidade a se contrapor à ação legítima dos órgãos de segurança.

No entanto, é relevante anotar que a modificação do critério importou na recategorização de uma quantidade significativa de armamento, a ponto de mitigar a diferenciação entre armas de uso permitido e uso restrito no segmento das armas leves portáteis.

A brusca ampliação das armas acessíveis a um grande contingente de interessados (também intensamente ampliado em um curto lapso de tempo) evidencia uma grave omissão do Poder Público em adotar cautelas adequadas para a prevenção e minoração dos riscos envolvidos.

Mencione-se, por exemplo, que o novo regulamento liberou calibres capazes de comprometer coletes e blindagens balísticas de nível III-A, patamar de equipamentos considerados de uso permitido.

A Polícia Militar de São Paulo adota os níveis II-A e III-A para coletes, ao passo que a PMRJ expediu editais de compras para coletes de nível III-A e III. O Departamento de Segurança Presidencial publicou edital para a blindagem III-A do carro presidencial. A Força Nacional de Segurança Pública também adota o padrão III-A, conforme edital recente de licitação. Embora o nível III-A possa parecer preponderante entre os equipamentos das forças policiais, existem editais recentes de compras que, entre outros níveis de proteção, também buscam adquirir coletes dissimulados que não as protegeriam de algumas das novas armas de uso permitido: II-A para a PMDF, II para a PMSC e II para a PMMG.

Considerando que grande parte dos órgãos de segurança do país enfrenta dificuldades orçamentárias que limitam o seu adequado aparelhamento, é temerária a redefinição de critérios pela qual o acesso a armas com maior poder de fogo é abruptamente ampliado. A ausência de coordenação com os demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública, ou ao menos de um diferimento temporal para o implemento dessas medidas, visando a possibilitar a adaptação e preparação dos demais órgãos, implica um evidente prejuízo à efetividade das políticas de segurança pública em curso em todo o país.

Portanto, pretendeu-se uma verdadeira guinada na condução da política pública de controle de armas de fogo, o que não é possível ser alcançado mediante a regulamentação de dispositivos legais que preconizam o rigor e seletividade no acesso a armamentos.

Some-se a isso o aumento nos limites de armas e munições à disposição de particulares para aquisição sem necessidade de demonstração de qualquer justificativa. A Portaria COLOG 51/2015 previa limites para a aquisição de armas pelo CACs que foram elevados pelo Decreto 9.846/2019 na razão de 5 vezes (colecionadores), 3,75 vezes (atiradores desportivos) e 2,5 vezes (caçadores). Essa ampliação não dispensou outras formalidades: o CAC deve obter seu Certificado de Registro junto ao Comando do Exército, preenchendo diversos requisitos (idade, idoneidade, residência fixa, etc.), as armas do seu acervo devem ser cadastradas no SIGMA, sendo que a aquisição requer a apresentação do seu Certificado de Registro, entre outros documentos, assim como autorização para a compra.

O Decreto 9.846/2019 também permitiu que o CAC adquirisse armas de uso permitido em quantidade superior aos referidos limites, desde que autorizado pelo Comando do Exército. Entretanto, ao exigir que tal autorização fosse apresentada no momento da aquisição de tais armas excedentes, o diploma aparentou estender a possibilidade de ultrapassar os limites também para as armas de uso restrito, ao fazer referência ao inciso II do *caput*. É importante notar que a Portaria COLOG 51/2015 já permitia anteriormente que o Atirador Desportivo Nível III solicitasse autorização para adquirir um número de armas além do limite nela previsto, mas não estendia tal possibilidade aos demais CACs.

Pela atual disciplina estabelecida pelo Decreto 9.846/2019, a Portaria COLOG 136/2019 reiterou a possibilidade de o CAC adquirir armas de uso permitido além dos limites, mas não previu a aquisição de armas de uso restrito excedentes. Tampouco regulamentou os requisitos ou o procedimento para a autorização de aquisição de armas além do limite.

Não há qualquer razoabilidade na extensão desses limites a patamar tão elevado, pois se limita a possibilidade de controle sobre situações excepcionais – formação de grandes acervos bélicos privados - que efetivamente reclamam maior atenção dos órgãos estatais.

Naturalmente, o atirador desportivo poderá formar um acervo significativo de armas se desenvolver essa atividade em nível realmente competitivo. Mas, mesmo considerando essa possibilidade, o patamar de 60

armas de fogo (30 de uso permitido e 30 de uso restrito) é injustificado em situações usuais de prática desportiva, especialmente para atiradores iniciantes e com pouca prática do desporto. Nos EUA, onde se pressupõe mais substancial o arsenal que cada pessoa é capaz de obter, o número de proprietários de armas de fogo com acervo superior a 60 armas não chegaria a 1% da população.

A nova regulamentação também mitiga a exigência que a Lei 10.826/2003 faz a respeito da comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica (art. 4º), atribuindo ao Ministério da Justiça a regulamentação sobre a forma pela qual a Polícia Federal deverá credenciar profissionais responsáveis por tais comprovações (art. 11-A).

A capacidade técnica deve ser aferida por meio do conhecimento sobre normas de segurança e os componentes da arma de fogo, assim como a habilidade em manuseá-la, verificada mediante prova prática composta por duas sequências de tiros, em diferentes distâncias, dentro de um lapso temporal determinado. A aptidão psicológica, por sua vez, examina as características de personalidade e as habilidades específicas do usuário de arma de fogo, por meio de testes reconhecidos pelo Conselho Federal de Psicologia.

O Decreto 9.846/2019, atualmente vigente, em sua redação original, não indicava o profissional responsável por averiguar a capacidade técnica, mas determinava que o psicólogo envolvido no exame de aptidão psicológica fosse credenciado junto à Polícia Federal, assim como ocorre no procedimento de posse comum de armas de uso permitido. Com as alterações promovidas pelo Decreto 10.629/2021, o diploma passou a exigir instrutor credenciado na PF, mas permitiu que o psicólogo fosse somente registrado junto ao Conselho Regional respectivo.

Em conjunto com as demais medidas adotadas, fica evidente o propósito de tornar menos efetivos os critérios e procedimentos previstos na Lei 10.826/2003 como ferramentas de controle do acesso e uso de armas de fogo, isso a pretexto de regulamentá-las.

O mesmo pode ser dito em relação às normas que tratam da extensão do prazo de validade do certificado de registro de armas, das regras sobre importação de armas, munições e acessórios, que diminuem o rol de produtos sujeitos a controle pelo Exército (os PCEs), que viabilizam a prática de tiro recreativo não desportivo (tiro lúdico) e a prática de tiro por adolescentes; das regras que mitigam a diferenciação entre o porte de arma

de fogo, para os sujeitos legalmente autorizados, e o porte de trânsito, franqueado ao atirador desportivo a possibilidade de portar o armamento municiado e a pronto uso.

O volume de alterações promovidas pelo Poder Executivo, a ensejar uma verdadeira redefinição da política pública de controle de armas de fogo, dependeria de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional.

Fica demonstrada, portanto, a extrapolação do poder regulamentar do Presidente da República, conforme sustentando pelos Requerentes e reconhecido pelos votos já proferidos pelo Ministro EDSON FACHIN e pela Ministra ROSA WEBER, nos casos de suas respectivas relatorias.

Em vista do exposto, ACOMPANHO o voto proferido pelos Ministros Relatores nas ADIs 6119, 6134, 6139, 6466, 6675, 6676, 6677, 6680 e 6695, e nas ADPFs 581 e 586, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

É o voto.