



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA __ VARA FEDERAL DA
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE NOVA IGUAÇU-RJ**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, vem, com fundamento nos artigos 127 e 129, inciso II e III, todos da Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, inciso I, alínea “h”, e inciso V, alínea “b”, e no artigo 6º, inciso VII, alíneas “b” e “d”, da Lei Complementar nº 75/93 e na Lei nº 7.347/85, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO LIMINAR

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, com endereço para citações e intimações na Rua México, nº 74, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20020-021;

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

I – DO OBJETO DA DEMANDA

A presente ação civil pública busca a obtenção de provimento jurisdicional que declare a ilegalidade do art. 12, § 1º e § 7º, incisos III, IV e V, do Decreto nº 9.685/2019 e determine à Delegacia de Polícia Federal de Nova Iguaçu que se abstenha de promover a emissão de Certificado de Registro de Armas de Fogo (CRAF) sem a análise prévia, específica, pessoal e individualizada acerca do requisito legal de efetiva necessidade. Deverá a delegacia, por conseguinte, adotar a sistemática prevista pelo Decreto nº 5.123/2004, com redação anterior às alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.685/2019, em todos os procedimentos relativos à emissão de CRAFs.

Em sede liminar, pede-se a suspensão dos processos de análise e concessão de CRAFs até a análise do mérito da presente ação civil pública.

II – A REPRESENTAÇÃO DO “FÓRUM GRITA BAIXADA” ACERCA DO DECRETO Nº 9.685/2019

O Ministério Público Federal (MPF) recebeu representação do Fórum “Grita Baixada”, entidade que congrega organizações e pessoas da sociedade civil em favor de iniciativas voltadas aos direitos humanos e à segurança pública na região da Baixada Fluminense, contra o Decreto nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 5.123/2004 e estabelece novas regras para a posse de armas de fogo.

A entidade alega que o decreto é inconstitucional, pois “amplia de modo ilegal e inconstitucional as hipóteses de registro, posse e comercialização de armas de fogo”, além de comprometer a política de segurança pública na região. Como consequência, a entidade alega que o decreto deixará mais vulneráveis as populações negras, pobres, indígenas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

e do campo. O Fórum Grita Baixada assinala que o ato normativo enfraquece as atribuições da polícia federal quanto ao exame dos fundamentos de necessidade de porte de arma na declaração, com o risco de provocar efeitos graves na Baixada Fluminense:

Esse decreto, no caso da Baixada Fluminense, com a presença histórica de uma política de presença de grupos de extermínio e de milícias, potencializaria o extermínio da população moradora da Baixada Fluminense, em especial, a negra e pobre.

A representação foi autuada como notícia de fato (NF nº 1.30.017.000091/2019-28), na qual se determinou a solicitação de informações à Delegacia de Polícia Federal acerca das mudanças de procedimentos para a solicitação de posse de arma de fogo, bem como do número de pedidos apresentados no período de 2013 a 2019, bem como o número de deferimentos e indeferimentos a cada ano (Ofício nº 601/2019/MPF/PRM/JOA/GAB/JJAJ). Não houve, porém, resposta ao documento no prazo assinalado.

Após a análise dos termos do decreto, constatou-se que o texto contém ilegalidades e inconstitucionalidades, as quais, somadas às especificidades da região, indicam impactos sobre grupos sociais específicos. Por essa razão, foi necessário recorrer ao Poder Judiciário para que este determine à Delegacia de Polícia Federal a não aplicação de alguns de seus dispositivos, restabelecendo-se, no caso, o decreto anteriormente vigente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

III – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E LEGITIMIDADE DO MPF

A competência da Justiça Federal para julgar a presente ação está prevista e assegurada no art. 109, I, da Constituição, tendo em vista que a União é parte na demanda, haja a vista a pretensão se dirigir a um dos seus órgãos, a Delegacia de Polícia Federal, e haver pleito de declaração de ilegalidade de ato normativo editado em âmbito federal.

A legitimidade do Ministério Público para a propositura da presente demanda decorre dos preceitos constitucionais insculpidos nos artigos 127 e 129. O Ministério Público tem, entre outras, como função institucional (art. 129, III), a promoção do “inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Ademais, a Lei Complementar nº 75/93 ampara a legitimidade ativa do Ministério Público Federal, conforme se denota especialmente do art. 5º, I, b,); art. 5º, III, b; art. 6º, V; art. 6º, VII, *b e c*.

Essa subseção é competente para apreciar a demanda, tendo em vista que está localizada no município onde se situa a sede da Delegacia de Polícia Federal de Nova Iguaçu.

IV – EXCESSO DO PODER REGULAMENTAR E CONTRARIEDADE AO MODELO DA LEI Nº 10.826/2003: PERMISSIVIDADE RESTRITA X ELEGIBILIDADE GERAL

A Constituição estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI), bem como sobre a competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 22, XXII). Tal competência legislativa pressupõe a observância do princípio democrático e um



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

amplo debate sobre os termos da legislação, levando-se em conta a pluralidade de interesses e opiniões no Parlamento.

A Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), foi fruto desse debate e estabeleceu as diretrizes para a posse e o porte de armas, no que foi regulamentada pelo 5.123/2004. O Decreto nº 9.685/2019, sob o pretexto de regulamentar a lei e rever o decreto anterior, contrariou os seus termos, alterando as premissas da legislação existente. Por ter avançado sobre competência do Poder Legislativo, afrontando a separação de poderes, o decreto está eivado de ilegalidades.

O estatuto fixou o juízo de análise e oportunidade da Administração para a concessão de CRAFs, o qual se concretiza a partir do exame dos requisitos legais e da análise prévia, específica, pessoal e individualizada de cada um deles em face dos pedidos apresentados, sendo cabível a denegação da concessão quando, fundamentadamente, está demonstrada a ausência no caso concreto.

Em outras palavras, a lei estabeleceu um modelo de **permissividade restrita** de posse de armas de fogo. Foi desenhado um sistema de controle e acompanhamento para o acesso às armas de fogo no país, destacando-se a instituição, pelo art. 4º, da Lei nº 10.836/2003, de procedimento necessário para a concessão de registro de arma de fogo mediante a análise dos seguintes requisitos: i) efetiva necessidade; ii) comprovação de idoneidade, por meio da apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais e informações sobre inquéritos policiais e processos criminais em curso; iii) apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa; iv) comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo.

No que concerne ao modelo estabelecido pela Lei nº 10.826/2003, cabe mencionar o voto do Desembargador Federal Sergio Schwaitzer, por ocasião do julgamento do Processo nº. 0114009-87.2015.4.02.5001, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Região¹:

Note-se que a referida lei, ao dispor que o interessado em adquirir arma de fogo deve declarar a efetiva necessidade desta aquisição, em momento algum retirou da autoridade policial competente o poder/dever de aferir a razoabilidade dos motivos apresentados, e o Decreto regulamentador, registre-se, ao atribuir à Polícia Federal este múnus, nada mais fez do que assentar o óbvio. Isto porque armas de fogo, dado o seu elevado grau de letalidade, são bens cuja produção, comercialização e porte estão sujeitos a rígido controle estatal, sendo indene de dúvidas que as restrições impostas pelo poder público se harmonizam com o dever do Estado de implementar medidas de proteção da coletividade. Na análise da questão posta em debate, bem andou o ilustre magistrado de primeiro grau ao asseverar que a interpretação literal do art. 4º da Lei 10.826/03 poderia levar a situações teratológicas, na medida em que, prevalecendo a tese deduzida na exordial, "bastaria ao cidadão declarar qualquer motivo para aquisição de arma de fogo, tendo a Polícia Federal obrigação de expedir autorização, sem efetuar qualquer valoração mínima sobre as justificativas." Prossequindo em seu raciocínio, pontuou adequadamente S. Ex^a que "o próprio vocábulo efetiva que qualifica necessidade (Lei nº 10.826/03- art. 4º e Decreto nº 5.123/04 - art. 12) pressupõe que haja análise do órgão competente. Se apenas bastasse a declaração do interessado, restaria em letra morta a norma acima, o que, por evidente, não se pode supor. (grifei)

O acórdão proferido pelo TRF da 2ª Região acolheu o referido entendimento, conforme ementa a seguir:

ADMINISTRATIVO E FISCAL - MANDADO DE SEGURANÇA - AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO - INDEFERIMENTO DO PEDIDO PELA AUTORIDADE POLICIAL - EFETIVA NECESSIDADE NÃO DEMONSTRADA - DISCRICIONARIEDADE DO ATO - LEI Nº 10.826/2003 - DECRETO Nº 5.123/2004.

I - A Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), ao dispor, em seu art. 4º, caput, que o interessado em adquirir armas de fogo deve declarar a efetiva necessidade desta aquisição, **em momento algum retirou da autoridade policial competente o poder/dever de aferir a razoabilidade dos motivos apresentados.** Por tal razão, o Decreto nº 5.123/2004, ao atribuir à Polícia Federal este múnus, promoveu regulamentação que não

1 Inteiro teor do voto disponível em http://jurisprudencia.trf2.jus.br/sm/download?name=apolo-inteiro-teor&id=2016,11,23,01140098720154025001_555346.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

importou em ilícita inovação da ordem jurídica. II - Recurso não provido. (TRF 2, 0114009-87.2015.4.02.5001, 7ª Turma Especializada, Rel. Des. Fed. Sergio Schwaitzer, DJ 24.11.2016) (grifei)

Entendimento semelhante – pela discricionariedade regrada da Administração e pela **existência de previsão legal** de análise individualizada da efetiva necessidade – também se fez presente em julgado recente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, como se verifica pela ementa:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. LEI N. 10.826/2003, ART. 4º, I. ART. 12, § 1º, DO DECRETO N. 5.123/2004. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 23/2005-DG, DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA EFETIVA NECESSIDADE, DECORRENTE DE RISCO OU DE AMEAÇA À SUA INTEGRIDADE FÍSICA. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA.

1. Conforme interpretação conjunta do artigo 4º da Lei 10.826/2003, da Instrução Normativa n. 23/2005-DG, do Departamento de Polícia Federal e do Decreto n. 5.123/2004, art. 12, § 1º, que regulamenta a Lei n. 10.826/2003, o interessado em adquirir arma de fogo de uso permitido deverá demonstrar a efetiva necessidade de arma de fogo, expondo os fatos e as circunstâncias justificadoras do pedido, que serão examinadas pela Polícia Federal.

2. Da análise dos dispositivos legais citados, é possível se inferir o caráter discricionário da administração quanto à avaliação dos motivos declarados pelo interessado em adquirir arma de fogo, podendo haver a recusa, devidamente justificada, quando entender não demonstrado tal requisito.

3. Inexistência de ilegalidade no ato administrativo combatido, mormente diante da informação da autoridade policial de que o impetrante já é possuidor de arma de fogo, hipótese em que já estaria atendida a efetiva necessidade invocada, de defesa pessoal e de sua família. 4. Apelação a que se nega provimento. (TRF1, AMS 0008487-22.2013.4.01.3400, Quinta Turma, Rel. Juiz Federal Pablo Zuninga Dourado, E-DJF1 25.6.2018)

Em suma, o texto legal, ao prever a declaração da efetiva necessidade, em conjunto com os demais requisitos legalmente previstos, não a reduziu a mera exteriorização



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

de vontade, inserindo-a em verdade como **elemento a ser necessariamente analisado de maneira prévia, específica, pessoal e individualizada para a concessão de CRAF.**

Dessa forma, a redação original do Decreto nº 5.123/2004, bem como as alterações em seu texto promovidas pelo Decreto nº 6.715/2008, ativeram-se a estabelecer regras para a concretização da análise prévia, específica, pessoal e individualizada da efetiva necessidade legalmente prevista, permanecendo assim dentro dos limites de regulamentação. Destacam-se a seguir as redações mencionadas:

(Redação original do Decreto n. 5.123/2004)

Art. 12(...)

(...)

§ 1º A declaração de que trata o inciso I do caput deverá explicitar, no pedido de aquisição e em cada renovação do registro, os fatos e circunstâncias justificadoras do pedido, que serão examinados pelo órgão competente segundo as orientações a serem expedidas em ato próprio.

(Redação dada pelo Decreto nº 6.715, de 2008).

Art. 12 (...)

(...)

§ 1º A declaração de que trata o inciso I do caput deverá explicitar os fatos e circunstâncias justificadoras do pedido, que serão examinados pela Polícia Federal segundo as orientações a serem expedidas pelo Ministério da Justiça

As mudanças trazidas pelo Decreto nº 9.685/2019 não configuram simples mudança de política governamental, mas sim estipulam **disposições contrárias ao próprio texto da Lei nº 10.826/2003**. Em vez de uma política de restrição e controle pelo Estado do acesso a armas de fogo, como se extrai das balizas firmadas pela lei, o novo decreto incorre em regulamentação que, sob o pretexto de conferir novos parâmetros limitadores, promove a ampla liberação da posse de armas de fogo. É o que se demonstrará a seguir.

O Decreto nº 9.685/2019 previu a “presunção da efetiva necessidade” na declaração do interessado, conferindo nova redação ao § 1º do art. 12 do Decreto nº 5.123/2004:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

(Redação do Decreto nº 9.685/2019)

Art. 12. Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá:

(...)

§ 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, a qual será examinada pela Polícia Federal nos termos deste artigo.

Além disso, o novo decreto incluiu o § 7º no mesmo artigo para relacionar situações em que a “efetiva necessidade” deve ser considerada presente pela autoridade policial:

(Redação do Decreto nº 9.685/2019)

Art. 12. (...)

§ 7º Para a aquisição de armas de fogo de uso permitido, considera-se presente a efetiva necessidade nas seguintes hipóteses:

I - agentes públicos, inclusive os inativos:

- a) da área de segurança pública;
- b) integrantes das carreiras da Agência Brasileira de Inteligência;
- c) da administração penitenciária;
- d) do sistema socioeducativo, desde que lotados nas unidades de internação a que se refere o [inciso VI do caput do art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#); e
- e) envolvidos no exercício de atividades de poder de polícia administrativa ou de correição em caráter permanente;

II - militares ativos e inativos;

III - residentes em área rural;

IV - residentes em áreas urbanas com elevados índices de violência, assim consideradas aquelas localizadas em unidades federativas com índices anuais de mais de dez homicídios por cem mil habitantes, no ano de 2016, conforme os dados do Atlas da Violência 2018, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

V - titulares ou responsáveis legais de estabelecimentos comerciais ou industriais; e

VI - colecionadores, atiradores e caçadores, devidamente registrados no Comando do Exército. (grifei)

Note-se que o novo decreto adota, nos incisos III, IV e V, como parâmetro de efetiva necessidade para particulares questões amplas e objetivas, sem qualquer descrição que possa relacioná-las ao conceito legal. Toma-se como base o **simples aspecto geográfico** (área rural ou área urbana em unidade federativa com índice anual de mais de dez homicídios por cem mil) **ou profissional** (titulares ou responsáveis de estabelecimentos comerciais ou industriais), sem estabelecer critérios estritos para a aferição da efetiva necessidade. Houve, na prática, a definição de um sistema de presunção apriorística de efetiva necessidade por particulares, contrariando, assim, o sistema estabelecido pelo artigo 4º do Estatuto do Desarmamento.

O sistema desenhado pelo texto legal prevê a análise prévia, individualizada, pessoal e específica. Essa lógica não pode ser alterada de forma infralegal pela *presunção generalizada* de efetiva necessidade. Além disso, o estabelecimento, no caso do inciso IV, de índices anuais de homicídio que possam abranger todos os Estados do Brasil corrobora a percepção de que não há qualquer estabelecimento de filtro ou critérios específicos. Afinal, segundo o apontamento do Atlas da Violência 2018 adotado como referência, **todos**, absolutamente todos os Estados da República Federativa do Brasil possuem os índices adotados como parâmetro (contrário à lei) para a configuração da efetiva necessidade.

Em resumo, a lei estabeleceu limites e restrições para a aquisição de armas de fogo no país. A alteração dessa política de Estado é, em tese, possível, mas pelos instrumentos adequados e a observância do devido processo legal substantivo, e não pela extrapolação dos limites da função regulamentar. **Não se pode, a pretexto de regulamentar disposição legal, torná-la, de modo contrário ao Direito, letra morta.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Esse entendimento (da generalidade e abstração contidos na nova redação) pode ser observado inclusive em manifestação da Divisão Nacional de Controle de Armas de Fogo da Polícia Federal, em Memorando-Circular nº 01/2019-DARM/CGCSP/DIREX/PF², que estabeleceu os parâmetros de aplicação do Decreto n. 5.123/2004 a partir das alterações introduzidas pelo Decreto n. 9.865/2019, conforme os seguintes trechos:

13. Como se depreende da coluna referente ao ano de 2016, a qual deverá ser considerada para a caracterização das áreas urbanas com elevados índices de violência, **no ano em questão todos os estados brasileiros apresentaram índices anuais de mais de dez homicídios por cem mil habitantes.**

14. Destarte, como o inciso III prevê que estará presente a efetiva necessidade quando o interessado residir em área rural e o IV estabelece que ela estará configurada quando o requerente residir em área urbana com elevados índices de violência, tendo em vista que, como verificado acima, todos os estados brasileiros apresentaram índices anuais de mais de dez homicídios por cem mil habitantes, será presumida a efetiva necessidade para todos os brasileiros que tiverem interesse em adquirir armas de fogo de uso permitido, bastando a simples apresentação de comprovante de residência.

15. O inciso V do § 7º do artigo 12 do Decreto n.º 5.123/2004 instituiu que estará presente a efetiva necessidade nos casos dos titulares ou responsáveis legais de estabelecimentos comerciais ou industriais, o que demanda a apresentação de documentação hábil a comprovar esta condição ou mesmo de uma simples declaração nesse sentido, haja vista que, como já reiteradamente mencionado, o § 1º passou a prever que deverá ser presumida a veracidade dos fatos e circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade. (grifei)

Como se observa, o § 7º do art. 12 viola o Estatuto do Desarmamento ao estabelecer presunção genérica onde a lei determina análise prévia, individualizada, pessoal e específica. Além disso, o novo decreto violou o sistema instituído pelo dispositivo legal ao estabelecer, pela nova redação do art. 12, §1º, a presunção de veracidade dos fatos e

2 Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/diretrizes-decreto-armas-bolsonaro.pdf>> Acesso em 11 mar. 2019. Acostado à Notícia de Fato que acompanha a presente petição inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

circunstâncias afirmados na declaração de efetiva necessidade.

Impende sublinhar que a lei fixou o dever legal ao cidadão de demonstrar a efetiva necessidade de possuir a arma. Ressalte-se, por oportuno, que o referendo ocorrido em 2005 não tratou deste tema, mas tão somente do comércio de arma de fogo, o qual não se confunde com os requisitos para a posse de arma³. Ao estabelecer a presunção de veracidade em conjunto com a abstração da noção de efetiva necessidade, o decreto em tela restringiu, contrariamente à lei, o exercício do múnus de controle e fiscalização exercido pelo Estado (no caso, a Polícia Federal) de modo contrário à lei.

A literatura jurídica aponta os limites impostos ao ato normativo que regulamenta a lei. Em caso de extrapolação desses limites, Carvalho Filho⁴ salienta a viabilidade de controle judicial da legalidade de decretos:

Por essa razão, ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei (*contra legem*) sob pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se *secundum legem*, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que essa impuser.

Em sentido semelhante, Mendes e Branco⁵:

A diferença entre lei e regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquela sobre este. A distinção substancial reside no fato de que a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas tão somente fixa as “regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes em pormenor, por ela determinada”.

3 O art. 35 da Lei nº 10.826/2003 é claro quanto ao tema: Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei. § 1º-Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev.atual. Sao Paulo: Atlas, 2014.

5 MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Por fim, frise-se a manifestação do Ministro Francisco Rezek, por ocasião do julgamento de medida liminar na ADI 1435-8:

(...)[d]ecretos existem para assegurar a fiel execução das leis (art. 84-IV, da CF/88). Estão, assim, vinculados a determinado diploma legal. Sua função é facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, principalmente, facilitar ao aparelho administrativo a sua fiel observância.

Onde a lei previu um sistema de limitação, restrição e controle, o Decreto nº 9.865/2019 tentou estabelecer ampliação, generalidade e diminuição das ferramentas de controle, incorrendo assim em ilegalidade, razão pela qual deve ser afastada a aplicação do decreto no tocante à redação de seu art. 12, §§1º, bem como do Art. 12, § 7º, incisos III e IV.

V - DO IMPACTO DESPROPORCIONAL SOBRE DETERMINADOS GRUPOS SOCIAIS

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgão do MPF, elaborou representação à Procuradoria-Geral da República (PGR) na qual aponta as inconstitucionalidades do decreto em questão, trazendo fundamentos que podem ser evocados para a sustentação dos pedidos de ilegalidade que ora são apresentados nesta ação civil pública. Sustenta a PFDC que o decreto amplia de modo indevido as hipóteses relativas à posse, ao registro e à comercialização de armas de fogo, tornando-as menos rígidas.

Além de aspectos já mencionados nesta petição inicial, a PFDC enfatiza, com base em dados estatísticos, que o decreto não atende ao objetivo alegado de conferir maior segurança à população. Segundo o Atlas da Violência 2018, publicação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), o Brasil alcançou a marca de 62.517 homicídios. Isso corresponde a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes. Dos homicídios, 71,1% foram cometidos com



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

armas de fogo, uma proporção que é estável desde 2003⁶.

Os mesmos indicadores correspondiam a 40% na década de 1980 e cresceram ininterruptamente até 2003, quando atingiram o patamar de 71,1%. O número de homicídios por arma de fogo passou de 6.104, em 1980, para 42.291, em 2014, o que representa um crescimento de 592,8%. Depreende-se que as armas de fogo continuam sendo usadas em grande quantidade, causando maior violência e insegurança, e não o contrário.

Ressalta a PFDC que 94,4% das pessoas vítimas de homicídio por arma de fogo são do sexo masculino. Aponta, ainda, que nos últimos dez anos, a taxa de homicídios de indivíduos não negros diminuiu 6,8%, ao passo que a taxa de vitimização da população negra aumentou 23,1%. Em 2016, a taxa de homicídio para a população negra era de 40,2 por 100 mil habitantes; para o resto da população, 16 por 100 mil habitantes. Em outras palavras, 71,5% das pessoas que são assassinadas a cada ano no país são pretas ou pardas.

Além disso, o documento aponta que a maioria das pessoas assassinadas é jovem. Das 62 mil vítimas de homicídio, 33,6 mil tinham entre 15 e 29 anos, sendo a maioria de homens. Enquanto a taxa de homicídio geral é de 30,3 por 100 mil, a de jovens corresponde a 65,5 por 100 mil, mais do que o dobro da média da população. Constata-se, assim, que **o aumento de posse de armas de fogo tem um grande potencial para causar impacto sobre um público específico, jovem e negro.**

Ao tratar dos obstáculos teóricos e práticos que os negros vivenciavam e vivenciam no país, Abdias Nascimento destacava “o longo e antigo genocídio que se vem perpetrando contra o negro brasileiro⁷”. Em sentido mais específico, o Senado Federal, no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que tratou do assassinato de jovens, faz menção à expressão “genocídio da população negra” para caracterizar o cenário atual de

6 Dados disponíveis em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em 11 mar. 2019.

7 NASCIMENTO, Abdias. O embranquecimento cultural: outra estratégia de genocídio. In: _____. *Genocídio do povo negro*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2017, p. 111.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

violência por que sofre este grupo social, sobretudo os jovens negros:

Esta CPI, em consonância com os anseios do Movimento Negro, bem como com as conclusões de estudiosos e especialistas do tema, assume aqui a expressão GENOCÍDIO DA POPULAÇÃO NEGRA como a que melhor se adequa à descrição da atual realidade em nosso país com relação ao assassinato dos jovens negros. O Brasil não pode conviver com um cotidiano tão perverso e ignominioso. Anualmente, milhares de vidas são ceifadas, milhares de famílias são desintegradas, milhares de mães perdem sua razão de viver. A hora é de repensarmos a ação do Estado, mais particularmente do aparato policial e jurídico, como forma de enfrentar essa questão. Para que em um futuro próximo tenhamos uma nação mais justa e igualitária onde as famílias, as mães e irmãos não tenham mais que chorar pela morte desses jovens⁸.

Na Baixada Fluminense, esses dados têm uma influência singular. Segundo o Fórum Grita Baixada, houve 2.142 casos de letalidade violenta⁹ na região em 2018, ou seja, 56 mortes a cada 100 mil habitantes, sendo 71,2% das mortes causadas por homicídio. Isso representa um aumento de 7,4% em relação ao ano anterior. A título de comparação, na capital carioca, o número de mortes violentas foi de 29,9 mortes a cada 100 mil. O maior índice é o do município de Japeri (102,92), seguido por Itaguaí (93,72), Queimados (83,74), Belford Roxo (62,72) e Nova Iguaçu (59,47). O perfil das vítimas, explica a entidade, corresponde a jovens (até 24 anos), geralmente pretos e pardos do sexo masculino, com baixa escolaridade.

Pode-se dizer, diante dos dados estatísticos acima – um deles utilizado pelo próprio governo federal para fixar a presunção de efetiva necessidade (art. 12, § 7º, IV) – que as mudanças contidas no decreto acarretam uma discriminação indireta sobre a população negra e jovem. A discriminação indireta consiste na adoção de medidas, decisões e práticas aparentemente neutras, sem maior justificação, que apresentam, porém, resultados com impacto diferenciado sobre determinados indivíduos ou grupos, contribuindo para o aumento de preconceitos e estereótipos¹⁰. Nesse espectro insere-se o conceito de “impacto

8 BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito – Assassinato de jovens. Relatório final, p. 33-34.

9 O indicador de letalidade violenta é composto por dados sobre homicídio doloso, homicídio decorrente de intervenção policial, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

10 RIOS, Roger Raupp. *Direito da antidiscriminação*: discriminação direta, indireta e ações afirmativas. Porto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

desproporcional”.

O chamado “impacto desproporcional” abrange justamente essas práticas neutras que, sem intencionalidade ou necessidade de demonstração de motivação discriminatória, atingem de forma diferenciada certos indivíduos e grupos. A teoria do “impacto desproporcional” (*disparate impact*) surge nos Estados Unidos em debates trabalhistas (caso *Griggs v. Duke Power, Co*), mas a sua ampla aplicação é reconhecida na doutrina e jurisprudência.

Analisando a jurisprudência norte-americana, Roger Raupp Rios estabelece os seguintes requisitos para a demonstração do impacto desproporcional: i) identificação da prática específica objeto de litígio, causadora do efeito discriminatório; ii) a demonstração de que o impacto diferenciado atinge um grupo específico, protegido pelo princípio da igualdade, por meio de dados estatísticos; iii) a demonstração de que a prática identificada efetivamente produz o impacto diferenciado sobre o grupo, também por meio de dados estatísticos¹¹.

No caso, o decreto que previu critérios abstratos de ampliação das hipóteses de direito à posse da arma de fogo causa efeitos discriminatórios, relacionado a um grupo específico da população, conforme demonstram os dados acima e cuja potencialidade pode ser depreendida pelas curvas estatísticas. Deve-se observar que a medida é aparentemente neutra, ou seja, considerando os elementos discriminatórios que a Constituição veda, o decreto não geraria nenhuma vantagem *prima facie* contra um ou outro grupo. Cabe observar, porém, que os efeitos causados pela medida são adversos a determinado grupo específico da população, a partir de uma análise dos impactos concretos da norma¹². Ressalte-se, ainda, que o impacto desproporcional não é justificado, tendo em vista que há políticas de segurança pública que podem ser muito mais eficazes na redução da criminalidade.

Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 117.

11 RIOS, Roger Raupp. *Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 124.

12 Sobre a delimitação do conceito de “medidas aparentemente neutras” e a definição de impactos adversos, veja-se: CORBO, Wallace. *Discriminação indireta*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a discriminação indireta em leis ou emendas constitucionais aparentemente neutras. O caso mais emblemático corresponde à ADI nº 1946/DF, na qual se tratou a constitucionalidade da limitação de valores de benefícios ao teto e o impacto sobre mulheres beneficiárias do salário-maternidade, cuja renda mensal corresponde exatamente à remuneração auferida pela segurada. O STF entendeu que, se fosse admitida a limitação do benefício em questão ao teto, haveria uma discriminação indireta em relação às mulheres trabalhadoras, em afronta ao princípio da igualdade:

DIREITO CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. LICENÇA-GESTANTE. SALÁRIO. LIMITAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 3º, IV, 5º, I, 7º, XVIII, E 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

(...)

3. Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais) por mês, durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino, ao invés da mulher trabalhadora. Estará, então, propiciada a discriminação que a Constituição buscou combater, quando proibiu diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão, por motivo de sexo (art. 7º, inc. XXX, da CF/88), proibição que, em substância, é um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal. Estará, ainda, conclamado o empregador a oferecer à mulher trabalhadora, quaisquer que sejam as suas aptidões, salário nunca superior a R\$ 1.200,00, para não ter de responder pela diferença. Não é crível que o constituinte derivado, de 1998, tenha chegado a esse ponto, na chamada Reforma da Previdência Social, desatento a tais consequências. Ao menos não é de se presumir que o tenha feito, sem o dizer expressamente, assumindo a grave responsabilidade¹³.

Na ocasião, o Ministro Nelson Jobim tratou do “impacto desproporcional”

em seu voto:

(...) a regra da EC. 20/98, aparentemente neutra, produz discriminação não desejada pelo próprio legislador. As práticas de mercado passarão a responder com discriminação quanto ao emprego da mulher. Não podem ser mantidos os atos que induzem às práticas

13 STF, ADI nº 1946/DF, Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 03 de abril de 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

discriminatórias. A doutrina chama de efeitos ou impactos desproporcionais ('disparate impact'). O Tribunal tem que examinar as consequências da legislação para constatar se estão, ou não, produzindo resultados contrários à Constituição.

Mais recentemente, cabe fazer menção ao voto vencedor do Ministro Roberto Barroso na ADPF 291, que tratou da previsão do Código Penal Militar que, ao criminalizar atos libidinosos em ambientes sujeitos à administração militar, faz referência expressa a termos como “pederastia ou outro” e “homossexual ou não”:

60. Torna-se, assim, evidente que o dispositivo, embora em tese aplicável indistintamente a atos libidinosos homo ou heterossexuais, é, na prática, empregado de forma discriminatória, produzindo maior impacto sobre militares gays. Esta é, portanto, uma típica hipótese de discriminação indireta, relacionada à teoria do impacto desproporcional (disparate impact), originária da jurisprudência norte-americana. Tal teoria reconhece que normas pretensamente neutras podem gerar efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a um determinado grupo, sendo manifestamente incompatíveis com o princípio da igualdade¹⁴.

Ao estabelecer em decreto um regime de elegibilidade geral, a ré torna ainda mais expostos esses grupos à violência e ao aumento de homicídios. Além disso, prescindir da demonstração da efetiva necessidade pode ensejar o aumento de ocorrências por motivos banais, como já afirmou o Instituto Sou da Paz em nota:

(...) Por fim, e mais importante, alertamos que um dos prováveis efeitos do decreto assinado hoje será o aumento das mortes violentas por motivos banais, como o caso do atirador da catedral de Campinas que, ainda que não tenha usado armas registradas, teve acesso a armas e causou uma tragédia que poderia ser evitada não fosse o alto número de armas em circulação. Além disso, a circulação de armas de fogo aumentará a oferta de armas aos criminosos. Levantamentos realizados em CPIs do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, assim como pesquisas realizadas pelo Instituto Sou da Paz em parceria com o Ministério Público do Estado de São Paulo, apontam que a maior parte das armas de fogo utilizadas em ocorrências criminosas são de fabricação nacional e em algum momento foram comercializadas de forma legítima a cidadãos autorizados, que posteriormente tiveram sua arma desviada ou subtraída, passando ao mercado ilegal¹⁵.

14 STF, ADPF nº 291, Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 28 de outubro de 2015, p. 31.

15 Disponível em: <<http://soudapaz.org/noticia/nota-publica-instituto-sou-da-paz-manifesta-preocupacao-com->



Outra possível consequência diz respeito ao risco de aumento de feminicídios no país. Em 2016, 4.645 mulheres foram assassinadas, de acordo com o Atlas de Violência¹⁶. No mesmo ano, segundo o Instituto Sou da Paz, 2.339 mortes de mulheres se deveram a armas de fogo. A maior parte dessas mortes ocorreram em âmbito doméstico. O acesso facilitado a armas de fogo gera maior impacto nas taxas de feminicídio em razão da maior letalidade do instrumento, além de servir como efeito dissuasivo para a apresentação de denúncias de violência doméstica. Assim, ao contrário da imagem que se propaga de que a mulher se sentirá protegida com a possibilidade de ter uma arma, o risco de impactos sobre essa taxa tende a aumentar, e não a diminuir¹⁷.

VI – TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

Tanto a Lei nº 7.347/85 quanto o atual Código de Processo Civil autorizam a concessão de medida liminar *inaudita altera pars* quando demonstrada a imperativa necessidade.

Nesse diapasão, cumpre destacar o que dispõe o art. 300 do CPC:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

O art. 300 deve ser lido em conjunto com o art. 497, parágrafo único, do CPC, que assim dispõe:

[teor-de-decreto-sobre-posse-de-armas](#)> Acesso em 11 mar. 2019.

16 Cf. informações do Atlas da Violência 2018, p. 44. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf

> Acesso em 11 mar. 2019.

17 Sobre o tema, veja-se: NEXO. Especialistas apontam que medida que amplia acesso a armas de fogo pode aumentar letalidade das tentativas de feminicídio e desencorajar denúncias contra agressores Disponível em:

<<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/01/18/O-impacto-para-as-mulheres-do-decreto-sobre-posse-de-armas>> Acesso em 11 mar. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Art. 497. (...) Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

No presente caso, restam evidentes todos os requisitos exigidos para concessão da tutela de urgência. Esta se manifesta pela necessidade de remoção de ilícito.

A tutela de remoção de ilícito destina-se a retirar, remover os efeitos de uma ação ilícita que já ocorreu. Deve-se ressaltar que o ilícito não se confunde com o dano. O ilícito é a causa do dano, e nem sempre vem acompanhado deste. Sobre o tema, Luiz Guilherme Marinoni aponta que “para remover o ilícito ou a causa do dano basta restabelecer a situação que era anterior ao ilícito. Dessa maneira ocorrerá a sua supressão, secando-se a fonte capaz de gerar o dano¹⁸”.

A ilicitude está ligada à extrapolação do caráter regulamentar do decreto, que se mostra ilegal, na forma alegada acima. Ao contrariar o regime de “permissividade restrita”, o decreto é ilegal. Além disso, como fundamento para o afastamento do ato normativo, deve-se considerar o impacto desproporcional (discriminação indireta) causado sobre populações específicas da região, como negros e mulheres.

O **perigo de dano** reside no fato de que a não observância dos parâmetros legais de controle na posse de armas pode acarretar o incremento de possuidores de armas de fogo sem prévia análise individualizada, com o risco de provocar o incremento do número de homicídios e a impactos desproporcionais sobre aqueles grupos sociais.

Por essa razão, dado o alto grau de periculosidade decorrente da posse de armas em desconformidade com os ditames legais, pleiteia o Ministério Público Federal pela necessidade de concessão de tutela provisória de urgência, a fim de que a Delegacia da Polícia

18 MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 216.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

Federal em Nova Iguaçu não dê seguimento nem emita CRAFs (obrigação de não fazer) até o julgamento do mérito da presente ação. Em caráter subsidiário, requer-se a determinação de não aplicação do Decreto nº 9.685/2019 aos pedidos apresentados, observando-se as disposições dos decretos que o antecederam.

VII – DOS PEDIDOS

Posto isso, com fundamento no art. 300 c/c 497 do CPC, bem como na Lei nº 7.347/1985, o Ministério Público Federal requer, sob pena de multa diária:

a) **LIMINARMENTE**, a concessão de tutela de urgência para **DETERMINAR** a suspensão dos processos de análise e concessão de novos CRAFs pela Delegacia de Polícia Federal em Nova Iguaçu até a análise do mérito da presente ação, ou, subsidiariamente, a não aplicação do Decreto nº 9.685/2019 na análise dos referidos pedidos, observando-se as disposições dos decretos que o antecederam;

b) A **CITAÇÃO** da demandada, por meio de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente demanda no prazo legal;

c) Ao final, o julgamento da **PROCEDÊNCIA DO PEDIDO** para, em caráter definitivo:

c.1) **DECLARAR** a ilegalidade do art. 12, § 1º e § 7º, incisos III e IV, do Decreto nº 9.685/2019;

c.2) **CONDENAR** a União na obrigação de não fazer consistente na não emissão, pela Delegacia de Polícia Federal de Nova Iguaçu, de CRAFs sem a análise prévia, específica, pessoal e individualizada do requisito legal de efetiva necessidade, devendo, por conseguinte,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI-RJ

adotar em todos os procedimentos relativos à emissão de CRAFs a sistemática prevista pelo Decreto nº 5.123/2004, com a redação anterior às alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.685/2019.

Protesta provar por todos os meios em direito.

Dá-se à presente, para efeitos legais, o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

São João de Meriti, 12 de março de 2019.

ASSINADO DIGITALMENTE

Julio José Araujo Junior

Procurador da República



Documento eletrônico assinado digitalmente.

Data/Hora: 12/03/2019 11:36:22

Signatário(a): **JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR**

Código de Autenticação: 573245E5E65B95B8270104C5D143321B

Verificação de autenticidade: <http://www.prrj.mpf.mp.br/transparencia/autenticacao-de-documentos/>

DOCUMENTOS ANEXOS

- Cópia integral da Notícia de Fato nº 1.30.017.000091/2019-28, contendo os seguintes documentos:

- Representação do Fórum Grita Baixada;
- Ofício nº 601/2019/MPF/PRM/JOA/GAB/JJAJ e certidão;
- Atlas da Violência 2018;
- Representação da PFDC sobre o decreto;
- Memorando-Circular nº 01/2019-DARM/CGCSP/DIREX/PF