



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

**PGR-00234277/2019**

Representação PFDC nº 07/2019/PFDC/MPF

Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.003601/2019-37

Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral da República,

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão vem, respeitosamente, apresentar um conjunto de argumentos para eventualmente servir de subsídio ao parecer a ser exarado na ADPF 581, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade.

#### I – OBJETO DA AÇÃO

Impugna-se, na ação, o Decreto 9.785, de 7 de maio de 2019, que editou novo regulamento ao Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 2003), alterando, de forma absolutamente inconstitucional e ilegal, a política pública relativa à posse, comercialização e porte de armas de fogo e munições no País. Isso porque:

1. facilita a aquisição, registro e posse de armas de fogo, de tal modo que qualquer cidadão maior de 25 anos de idade, sem antecedentes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- criminais, com residência fixa e ocupação lícita poderá ser proprietário de arma (artigos 9º, caput e §§ 1º e 2º);
2. amplia o conceito de residência ou domicílio a ser “protegido” pela arma de fogo, com ênfase no caso das propriedades rurais, de modo a alcançar toda a extensão, edificada ou não, em que resida ou tenha instalação o titular do registro, seja pessoa física ou jurídica (artigo 10, § 1º, incisos I e II);
  3. autoriza a posse de até 4 armas de fogo de uso permitido pelo titular do registro, no mesmo imóvel, sem necessidade de justificativa do quantitativo (artigo 9º, § 8º);
  4. libera ao particular a posse de arma de fogo de grande potencial destrutivo, até então de uso restrito às Forças Armadas e às polícias (art. 1º);
  5. concede o porte de arma de fogo a todas as pessoas que se enquadrem em um rol de profissões ou funções públicas (tais como motoristas de empresas e transportadores autônomos de cargas, jornalistas que atuem na cobertura policial, advogados, detentores de mandatos eletivos nos Poderes Executivo e Legislativo, agentes públicos com poder de polícia, oficiais de justiça), mesmo sem qualquer demonstração de efetiva necessidade, risco ou ameaça (artigo 20, § 3º);
  6. concede porte de arma de fogo a toda a população residente em área rural (artigo 20, § 3º, V);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

7. aumenta em 100 vezes a quantidade de munição que anualmente pode ser adquirida por proprietários de arma de fogo de uso permitido, para um total de 5.000 munições (art. 19, § 1º);
8. autoriza o possuidor de arma de fogo de uso restrito a adquirir 1.000 munições por arma, anualmente (art. 19, § 1º);
9. autoriza a ilimitada aquisição de munições por colecionadores, atiradores e caçadores (art. 19, § 2º, II);
10. autoriza a ilimitada aquisição de munições para uso nas armas particulares de membros das Forças Armadas, policiais (inclusive das forças do Senado Federal e da Câmara de Deputados), agentes penitenciários, guardas portuários, guardas civis de municípios com mais de 50 mil habitantes, agentes da ABIN e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (art. 19, § 2º, I);
11. permite que crianças e adolescentes pratiquem tiro esportivo (art. 36, § 6º).

O decreto em referência revogou o regulamento anterior e alterações posteriores – inclusive o Decreto nº 9.685/2019, o qual foi objeto de anterior representação dessa PFDC por inconstitucionalidade (Representação nº 1/2019 – PGR-00020202/2019) – bem como normas que tratavam das atribuições do Exército Brasileiro na fiscalização de produtos controlados, inclusive de proteção à indústria nacional de valor estratégico (Decreto nº 3.655/2000, arts. 183 e 190).

A fundamentação a seguir tem o propósito de evidenciar que o decreto impugnado, com agravamento do cenário anteriormente denunciado na Representação PFDC nº 1/2019 relativamente ao Decreto nº 9.685/2019, atenta contra os princípios



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

fundamentais da legalidade estrita (art. 5º, I, da CR), da separação de poderes (art. 2º da CR), da solidariedade (art. 3º, I, da CR) e do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV), além de afrontar o direito fundamental à segurança, consagrado nas dimensões individual e coletiva nas cabeças dos artigos 5º e 6º, e no artigo 144, todos da Constituição.

## II – ASPECTOS INICIAIS

Em 7 de maio último, o governo federal editou o Decreto 9.785/2019, o qual, a pretexto de regulamentar a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), ostensivamente inverteu o vetor normativo. Ao invés de regular as normas aprovadas no Congresso Nacional – que determinam a redução de armamentos na população brasileira – o decreto ampliou e facilitou a posse e o porte de armas de fogo, inclusive de calibres antes reservados às forças de segurança pública e militares.

O objetivo declarado da medida é cumprir com uma promessa de campanha política, pouco importando os princípios da legalidade e da separação de poderes, bem como o dever público de promover a segurança pública<sup>1</sup>.

A permissão ampla de posse e porte de armas de fogo, além de inconstitucional, afronta as bases científicas que reiteradamente demonstram que a

---

<sup>1</sup>Vide a declaração do Ministro da Justiça na Câmara de Deputados, sobre a edição do Decreto, retratada na imprensa, dentre outros, no sítio eletrônico UOL em 8/5/2019: “*Não tem a ver com a segurança pública. Foi uma decisão tomada pelo presidente em atendimento ao resultado das eleições*”. In: **Moro diz que decreto do porte de armas não é medida de segurança pública**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/05/08/moro-decreto-bolsonaro-porte-armas.htm>. Acesso em: 13 mai 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

expansão do porte de armas, longe de reduzir a violência, é prejudicial à segurança pública.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2017 o Brasil alcançou a marca histórica de 63.895 homicídios<sup>2</sup>. Isso equivale a uma taxa de 30,8 mortes para cada 100 mil habitantes, ou seja, ao menos 30 vezes maior que os índices europeus. Segundo o Ipea (Atlas da Violência 2018), 71,1% dos homicídios no país são provocados por armas de fogo, índices próximos de países como El Salvador (76,9%) e Honduras (83,4%). Essa proporção permanece estável desde 2003, quando sancionado o Estatuto do Desarmamento<sup>3</sup>.

Importante ressaltar que os índices de homicídio por arma de fogo eram 40% do total de homicídios na década 1980 e cresceram ininterruptamente até 2003 – ano no qual foi sancionado o Estatuto – quando atingiram o patamar de 71,1%, ficando estável até 2016. O número de homicídios por arma de fogo passou de 6.104, em 1980, para 42.291, em 2014, crescimento de 592,8%<sup>4</sup>. Se não fosse o Estatuto do Desarmamento e a limitação da posse e porte de armas, estima-se que entre 2004 e 2013 teriam ocorrido mais 160 mil mortes violentas no país<sup>5</sup>.

<sup>2</sup>Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário da Segurança Pública 2018*. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-2018.pdf>.

<sup>3</sup>Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf). Acesso em 8 mai. 2019.

<sup>4</sup>Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/pdfs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/pdfs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf). Acesso em 16 jan. 2019.

<sup>5</sup>Mapa da Violência 2015, publicação da Secretaria-Geral da Presidência da República, de autoria do pesquisador Julio Jacobo Waiselfisz, Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaviolencia2015.pdf> Acesso em 8 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Acresce que a expansão do arsenal de armas de fogo de origem lícita contribui para a utilização ilícita e criminosa dessas mesmas armas. Estudo do Instituto Sou da Paz aponta que a redução no número de armas legais em circulação produz efeitos positivos na circulação de armas ilícitas, pois parcela relevante das armas ilícitas tem origem lícita<sup>6</sup>. Tome-se, como exemplo, o Estado de São Paulo, onde apenas nos anos de 2014 a 2018 houve 11,5 mil casos de roubo ou furtos de armas de fogo, sendo 53% em residências e comércios, locais nos quais supostamente estariam bem guardadas<sup>7</sup>.

Pesquisa do Ministério Público de São Paulo e do Instituto Sou da Paz revela, ainda, que 38% das armas com numeração raspada apreendidas na cidade de São Paulo, em casos de roubos e homicídios, tinham origem no mercado legal, ou seja, foram adquiridas por civis<sup>8</sup>.

Enfim, é evidente que o aumento do quantitativo de armas de fogo em posse de civis é medida deletéria para o direito fundamental à segurança e, só por isso, incompatível com a Constituição.

Mas não é só. Também é relevante destacar que o aumento do número de armas de fogo agravará o cenário de assassinato sistemático da população negra, jovem e masculina.

De fato, dentre as vítimas de homicídio por arma de fogo, 94,4% são do sexo masculino. Nos últimos dez anos, a taxa de homicídios de indivíduos não negros diminuiu 6,8%, enquanto a taxa de vitimização da população negra aumentou

---

6Ana Carolina Pekny, Bruno Langeani, Felipe Angeli, Ivan Marques, Stephanie Morin. *Controle de armas no Brasil: o caminho a seguir*. Sou da Paz/Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, p. 13.

7Vide <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/mais-da-metade-dos-roubos-e-furtos-de-armas-em-sp-sao-em-casas-e-comercios.shtml>>. Acesso em 13 mai. 2019.

8Vide <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=13135539&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=13135539&id_grupo=118)>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

23,1%. Assim, em 2016, a taxa de homicídio para a população negra era de 40,2 por 100 mil habitantes; para o resto da população foi de 16, o que implica dizer que 71,5% das pessoas que são assassinadas a cada ano no país são pretas ou pardas<sup>9</sup>.

A maior parte das pessoas assassinadas no Brasil é jovem. Segundo o Atlas da Violência 2018, publicado pelo Ipea em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no ano de 2016, a taxa de homicídio na população em geral era de 30,3 por 100 mil, mas entre os jovens era de 65,5 por 100 mil. Em outras palavras, entre os jovens, o risco de morrer assassinado é mais do que o dobro da média da população. Já entre os homens jovens, a situação é pior ainda: 123 homicídios a cada grupo de 100 mil. É quatro vezes a média do Brasil<sup>10</sup>.

A situação é tão grave que o Senado Federal a definiu como um genocídio. Em 8 de junho de 2016, foi apresentado o relatório da CPI do Senado Federal sobre o tema<sup>11</sup> Consta de sua conclusão:

Ainda que não tenhamos logrado compilar as estatísticas dos estados federados de forma completa, em razão da ausência de informações estratificadas por raça, gênero e idade ou pela omissão no dever de responder a esta CPI, os números que detemos comprovam a realidade assustadora do genocídio do jovem negro.

Não podemos mais ignorar que esta parcela da população brasileira esteja sendo dizimada. Seja por ação dos órgãos de repressão, mediante intervenção policial; seja por omissão, pela falta de políticas públicas eficientes de redução das mortes, vemos que o Estado brasileiro é leniente com o referido genocídio. Esta CPI quer mostrar que a população negra não pode ser invisível aos olhos do Estado”.

9 IPEA e FBSP. *Atlas da Violência* 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180604\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf)> Acesso em 13 mai. 2019.

10Id, ib

11Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>> Relatório apresentado em 8/06/2016. Acesso em 13 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O conjunto desses dados permite concluir que o aumento da posse de armas de fogo tem um potencial de forte impacto sobre a segurança pública em geral, e sobre esse público jovem e negro em particular.

De ressaltar, também, o impacto da posse de armamento nos feminicídios e crimes de intolerância sexual. Em 2016, 2.339 mulheres foram mortas por arma de fogo no Brasil, o que significa, aproximadamente, metade dos homicídios de pessoas do sexo feminino naquele ano, segundo dados disponíveis do Ministério da Saúde, em levantamento feito pelo Instituto Sou da Paz. Dessas, 560 foram mortas dentro de casa<sup>12</sup>. Em números absolutos, o Brasil é o país que mais pratica feminicídios na América Latina (1.133 vítimas em 2017).

Segundo dados do Grupo Gay da Bahia, “*a causa mortis dos assassinatos de LGBT+ registrados em 2017 reflete a mesma tendência dos anos anteriores, predominando o uso de armas de fogo (30,8%), seguida por armas brancas perfuro-cortantes (25,2%)*”.<sup>13</sup>

Também no campo a situação certamente se agravará com a permissão de porte de armas a toda e qualquer pessoa residente em área rural. Relatório da Comissão Pastoral da Terra<sup>14</sup> contabilizou, em 2017, 71 pessoas assassinadas no campo, o que representa uma morte violenta a cada cinco dias em razão de conflitos por terra – o maior índice já registrado desde 2003, quando foram computadas 73

<sup>12</sup>Disponível em: <[https://oglobo.globo.com/brasil/metade-das-mulheres-mortas-em-2016-foram-vitimas-de-armas-de-fogo-23374188?utm\\_source=Twitter&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=O%20Globo](https://oglobo.globo.com/brasil/metade-das-mulheres-mortas-em-2016-foram-vitimas-de-armas-de-fogo-23374188?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo)>. Acesso em 17 jan. 2019.

<sup>13</sup>Disponível em: <<https://homofobiamata.files.wordpress.com/2017/12/relatorio-2081.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2019.

<sup>14</sup>Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14110-conflitos-no-campo-brasil-2017-web?Itemid=0>>. Acesso em 17 jan. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

vítimas. É 16,4% maior que em 2016, quando houve o registro de 61 assassinatos e é praticamente o dobro de 2014, que registrou 36 vítimas.

Além do recorde no número de assassinatos, em 2017 também cresceu a ocorrência de outras formas de violências no campo. As tentativas de homicídio subiram de 74 para 120 – uma a cada três dias – e as ameaças de morte aumentaram de 200 para 226. De acordo com o levantamento, foram 10.622 famílias despejadas, 1.448 famílias expulsas, 24.577 ameaçadas de expulsão, 4.573 com casas destruídas e 16.800 famílias sob ameaça de pistoleiros.

Em síntese, apenas com esses dados é possível dimensionar e concluir que, seja em meio urbano, seja em meio rural, a posse e o porte generalizado de armas de fogo agravarão o já muito sério problema atual de segurança pública no Brasil.

### III – CABIMENTO DE ADPF

A ADPF, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, volta-se contra atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça de lesão aos princípios e regras mais relevantes da ordem constitucional. Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, (b) causada por atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos, e (c) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Estes três requisitos estão plenamente configurados, conforme se demonstrará a seguir.

Não há dúvidas de que o princípio da legalidade seja preceito fundamental. Gilmar Ferreira Mendes<sup>15</sup>, sob o título “Preceito fundamental e princípio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da legalidade: a lesão a preceito fundamental decorrente de ato regulamentar”, após dar notícia da posição de Christian Pestalozzi, de que a não observância pelo regulamento dos limites estabelecidos em lei configura afronta ao direito geral de liberdade (Lei Fundamental Alemã, art. °, I), observa:

Embora essa orientação pudesse suscitar alguma dúvida, especialmente no que se refere à conversão da lei/regulamento numa questão constitucional, é certo que tal entendimento parece ser o único adequado a evitar a *flexibilização* do princípio da legalidade, tanto sob a forma de postulado da supremacia da lei quanto sob a modalidade do princípio da reserva legal. Do contrário restaria praticamente esvaziado o significado do princípio da legalidade, enquanto princípio constitucional em relação à atividade regulamentar do Executivo.

Em tópico próprio se demonstrará a incompatibilidade do decreto com a lei que afirma regulamentar.

A violação ao princípio da legalidade, por sua vez, implica na usurpação da função legislativa pelo poder executivo, o que afronta o princípio da separação de poderes, consagrado no artigo 2º da CR. E, igualmente nesse aspecto, não há margem para dúvida de que se trata de um preceito fundamental, não só porque inscrito no Título I do texto constitucional – justamente dedicado aos “princípios fundamentais” da República – mas também porque se trata de uma das pedras angulares do Estado Democrático de Direito.

Como bem observa o Ministro Celso de Mello, o “*postulado da separação de poderes – além de qualificar-se como um dos núcleos temáticos irreformáveis do ordenamento constitucional positivo brasileiro – reflete, na concreção de seu alcance, um significativo dogma de preservação do equilíbrio de nosso sistema político e de intangibilidade do modelo normativo das liberdades públicas*”<sup>16</sup>. Esse princípio fundamental impede “– a partir da estrita subordinação

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”, 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1221/1222.

16Voto proferido na ADI 2.213-MC/DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*estatal aos limites impostos ao âmbito de atuação dos poderes constituídos – que o regime democrático venha a ser conspurcado pelo exercício ilegítimo das prerrogativas estatais.”*

Também adiante ficará explicitada a sua discordância contra o princípio regulativo da sociedade brasileira, inscrito no artigo 3º da CR, que é o da solidariedade, sendo-lhe ínsita a noção de não-violência. Ou seja, se há preceitos fundamentais, o mais fundamental de todos é o artigo 3º, que permite compreender o sentido da coletividade brasileira.

De resto, como empiricamente demonstrado e a seguir melhor desenvolvido, a política de armar a população compromete o direito fundamental à segurança, consagrado na cabeça tanto do artigo 5º, como do artigo 6º, como também a política pública de segurança pública, inscrita no artigo 144. Tampouco aqui há espaço para dúvidas sobre se tratar de preceitos fundamentais. Veja-se, nesse sentido, o julgamento da ADI nº 3.112/DF (proposta em face da Lei nº 10.826/03), no qual o Relator, Ministro Ricardo Lewandovski, ressaltou que a ação levava ao escrutínio da Suprema Corte:

[...] tema da maior transcendência e atualidade, seja porque envolve o direito dos cidadãos à segurança pública e o correspondente dever estatal de promovê-la eficazmente, seja porque diz respeito às obrigações internacionais do País na esfera do combate ao crime organizado e ao comércio ilegal de armas. (p. 4 do voto).

Por fim, em relação ao princípio da subsidiariedade, a jurisprudência do STF é no sentido de que a modalidade “decreto” pode ser impugnada por meio da ação direta de inconstitucionalidade se possuir autonomia normativa e suficiente densidade normativa. No caso, o decreto impugnado revogou o regulamento anterior à Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, e subvertendo o seu papel de texto infralegal, veicula normas que confrontam a política pública legislada e, de modo autônomo e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

contrário à lei, busca implementar uma nova política de estímulo à compra, posse e porte de armas de fogo.

#### IV – PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA SEPARAÇÃO DE PODERES

O art. 5º, II, da Constituição da República assegura a legalidade estrita como preceito fundamental, ao dispor que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Em relação à posse, registro, comercialização e porte de armas de fogo, cabe à União legislar privativamente sobre o tema (arts. 21, VI, e 22, I, e 24, § 1º da CR), conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nº 3112 e 5010. A Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) foi editada no exercício dessa competência, após amplo e democrático debate.

Os decretos têm por função disciplinar a execução da lei, ou seja, explicitar o modo pelo qual a administração operacionalizará o cumprimento da norma legal. Como refere o Ministro Francisco Rezek, no julgamento da ADI 1435-8 (Medida Liminar), “[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”. Quando muito, o decreto pode aclarar conceitos jurídicos ou preencher um preceito normativo de conteúdo abstrato, cuja densificação foi intencionalmente delegada pelo legislador ao Poder Executivo. Mas, mesmo nesses casos, um decreto não pode alterar o objetivo da norma legal, bem como ampliar ou reduzir sua abrangência.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O Decreto nº 9.785/2019 tem o declarado objetivo de reverter a política pública de redução de armas de fogo adotada com a edição da Lei nº 10.826/2003, tal como ocorreu com a edição do anterior Decreto nº 9.685/19<sup>17</sup>. A referida lei instituiu um sistema de **permissividade restrita** de posse e porte de armas, e o decreto pretende alterar substancialmente essa orientação, para um modelo de **elegibilidade geral** à posse e ao porte de armas de fogo<sup>18</sup>.

Com essa configuração, a alteração no regime de posse e uso de armas de fogo pretendida pelo governo deveria ter sido submetida ao Congresso Nacional através de um projeto de lei, pois não se trata de matéria meramente regulamentar, mas sim de alteração de uma política pública legislada.

A modificação por meio de um decreto regulamentador do sentido central de uma lei é um ato do Poder Executivo que agride o princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal.

O regime democrático de direito e o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º) exigem que o governo submeta ao Congresso Nacional, dentro das regras do devido processo legislativo, suas propostas de política pública, notadamente quando sua alteração dependa de alteração de política anteriormente adotada mediante lei. Um decreto que invade espaço reservado à lei é, por esse motivo, inconstitucional.

No item I dessa representação estão elencados onze exemplos de preceitos do decreto que, articuladamente, corrompem o Estatuto do Desarmamento e instituem uma efetiva política de elegibilidade geral à posse e porte de armas no

---

17 Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/posse-de-armas-decreto-restabece-direito-definido-nas-urnas-diz-bolsonaro>. Acesso em 13 mai. 2019.

18 Classificação segundo Bueno, Luciano. Controle de Armas: um estudo comparativo de políticas públicas entre Grã-Bretanha, EUA, Austrália, Canadá e Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Brasil. Uma análise individualizada dessas situações evidenciará com absoluta clareza o desrespeito à separação de poderes e à função legislativa do Congresso Nacional.

#### IV.1. Aquisição, Registro e Posse de Armas de Fogo

A Lei nº 10.826 dispôs, em seu artigo 4º, sobre os requisitos para a aquisição da arma de fogo de uso permitido:

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de **declarar a efetiva necessidade**, atender aos seguintes requisitos:

I - comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos; (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

II – apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa;

III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei” (destaque acrescido)

São, portanto, 4 requisitos cumulativos para que um cidadão possa adquirir uma arma de fogo e pretender o seu registro:

- (a) efetiva necessidade;
- (b) idoneidade do adquirente;
- (c) ocupação lícita e residência certa;
- (d) capacidade técnica e aptidão psicológica para o seu manuseio.

Enquanto para os requisitos de (b) a (d) – previstos nos incisos I, II e III do artigo 4º – a Lei exige uma comprovação mediante a apresentação de certidões, documentos ou atestados, para o requisito (a), inscrito no *caput* do artigo 4º, a Lei requer uma declaração do requerente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Segundo doutrina, o requisito da “efetiva necessidade” deve ser justificado a partir de “*fatos concretos relacionados, por exemplo, a atividade de risco à qual se dedica o interessado, ou as circunstâncias de ordem pessoal que façam presumir um alto risco à sua vida ou integridade física*”<sup>19</sup>.

Na regulamentação anterior ao decreto impugnado e ao Decreto nº 9.685/2019, a declaração da “efetiva necessidade” da arma de fogo deveria “*explicitar os fatos e circunstâncias justificadoras do pedido, que serão examinados pela Polícia Federal segundo as orientações a serem expedidas pelo Ministério da Justiça*”<sup>20</sup>.

No exato espírito da Lei, o regulamento fixava que a Administração Pública tinha o dever de avaliar a existência, ou não, da efetiva necessidade. Essa avaliação envolvia o exercício da discricionariedade pela autoridade administrativa, no caso, o Delegado da Polícia Federal.

Entretanto, o novo regulamento exclui a possibilidade de exercício da discricionariedade, pois determina que se presume a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade. Assim está disposto no artigo 9º, § 1º, do Decreto:

Art. 9º Para fins de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de emissão do Certificado de Registro de Arma de Fogo, 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*.

E mais, nos termos do § 2º do mesmo artigo 9º:

<sup>19</sup> Brito, Alexis Augusto Couto de. *O Estatuto do Desarmamento: Lei n. 10826/2003*. São Paulo: RCS Editora, 2005, p. 48.

<sup>20</sup> Redação do § 1º, do artigo 12, do Decreto nº 5.123/2004, com a redação dada pelo Decreto nº 6.715/2008 (anterior à redação dada pelo Decreto nº 9.685/19): § 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

§ 2º O indeferimento do pedido para aquisição [...] apenas poderá ter como fundamento:

I – a comprovação documental de que:

a) não são verdadeiros os fatos e as circunstâncias afirmados pelo interessado na declaração de efetiva necessidade a que se refere o inciso I do *caput*;

Desse modo, a combinação das duas disposições referidas (§§ 1º e 2º) criou uma norma no sentido de que cabe ao Poder Público o ônus de fazer prova (documental) negativa da efetiva necessidade. Trata-se de um absurdo do ponto de vista lógico e legal. Primeiro, porque subverte a determinação legal de que cabe ao interessado demonstrar a sua necessidade específica. Segundo, porque é impossível para a administração comprovar documentalmente que o cidadão não tem razões para requerer autorização para a compra da arma de fogo.

A referida presunção de veracidade invalida, assim, o conteúdo da norma legal, que impõe um dever de demonstração da necessidade efetiva em se possuir uma arma de fogo na residência ou local de trabalho. O comando normativo do decreto anula o poder de polícia da Polícia Federal de examinar os fundamentos da declaração. A partir de agora, a administração não pode mais valorar as razões do interessado, pois, “*presume-se a veracidade dos fatos e das circunstâncias [por ele] afirmadas*” e, para recusá-las, teria que comprovar documentalmente que o conteúdo material subjetivo da declaração não é verdadeiro.

Ou seja, todos os interessados que façam uma declaração – pouco importa o seu conteúdo e o nexo causal entre a justificativa e a suposta efetiva necessidade de posse – deverão ter o seu pleito atendido pela Polícia Federal.

Evidente que, com isso, a lei virou letra morta, pois não mais será necessário demonstrar uma “pessoal e efetiva necessidade”. O decreto já a presume,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

quase absolutamente. A rigor, nem relativa é a presunção, pois a prova exigida para elidi-la é praticamente impossível de se produzir.

Parece saltar aos olhos que o Decreto, nesse caso, contraria o dispositivo legal, que não admite a presunção genérica – e muito menos absoluta – de situações de necessidade da arma de fogo, mas sim a existência de situação pessoal e específica que recomende a posse da arma. Há um rompimento da política pública baseada no regime de permissividade restrita.

O artigo 10 do Decreto, § 1º, incisos I e II, dispõe:

Art. 10 O Certificado de Registro de Arma de Fogo, expedido pela Polícia Federal, precedido de cadastro no Sinarm, tem validade no território nacional e autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou nas dependências desta, ou, ainda, de seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou pela empresa.

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

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

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

Nota-se, pois, que o decreto busca ampliar o conceito de residência e local de trabalho para abranger “*toda a extensão da área particular do imóvel, edificada ou não*”.

Esse comando conflita com a permissão legal, constante do artigo 5º, *caput*, da Lei nº 10.826/03, *verbis*:

Art. 5º O certificado de Registro de Arma de Fogo, com validade em todo o território nacional, autoriza o seu proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou domicílio, ou dependência desses, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou empresa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O preceito legal é claro ao definir que o registro autoriza a posse exclusivamente no interior da residência, domicílio ou dependências, ou seja, na área construída. Até mesmo, porque é nela que se concentra o núcleo familiar ou empresarial e, mais do que tudo, nele é possível manter a arma de fogo em lugar seguro para “impedir que menor de 18 (dezoito) anos ou pessoa portadora de deficiência mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade”, tal como determina o artigo 13 da Lei nº 10.826/03<sup>21</sup>.

O objetivo dessa disposição foi tornado público pelo próprio Presidente da República: facilitar a violência no campo, permitindo que proprietários – e, obviamente, respectivos prepostos (muitas vezes verdadeiras milícias) – mantenham e portem armas de fogo em áreas remotas, eventualmente nem mesmo exploradas economicamente.<sup>22</sup>

Também o artigo 9º, § 8º, do Decreto é contrário à lei:

Art. 9º [...]

§ 8º O disposto no § 1º aplica-se à aquisição de até quatro armas de fogo de uso permitido, não excluída 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.

Apesar da redação um tanto confusa, o dispositivo autoriza que todo cidadão adquira até 4 armas, sem qualquer comprovação da efetiva necessidade. Entretanto, é possível dispor de um arsenal ainda maior, desde que se alegue “a caracterização da efetiva necessidade se presentes outros fatos e circunstâncias que a

---

21 Omissão de cautela - Art. 13. Deixar de observar as cautelas necessárias para impedir que menor de 18 (dezoito) anos ou pessoa portadora de deficiência mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade: Pena – detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa.

22Vide <https://exame.abril.com.br/brasil/bolsonaro-defende-projeto-de-excludente-de-ilicitude-para-produtor-rural/>. Interessante observar que, nessa declaração, o Presidente da República reconhecia a necessidade de lei para implementar essa medida, a qual, posteriormente, foi editada no bojo de Decreto regulamentar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

justifique”. Não fica claro se, nesse caso, será exigida alguma demonstração da real necessidade ou se também se aplica a presunção de veracidade absoluta. Em que pese a má qualidade da redação, que prejudica fortemente a compreensão da norma, é indiscutível que o Decreto autoriza a posse de inúmeras (ao menos 4) armas de fogo por uma mesma pessoa ou empresa, sem qualquer necessidade de demonstração da razão.

Essa previsão incide, novamente, em ilegalidade, pois expande, em vetor contrário ao da Lei, a possibilidade de posse de armas de fogo. Com efeito, o artigo 4º da Lei nº 10.826 prevê que cada aquisição de arma de fogo de uso permitido deverá ser justificada. O dispositivo não proíbe a aquisição de mais de uma arma de fogo por pessoa, mas exige, evidentemente, justificativa para uma segunda ou terceira armas. Pode-se dizer que se requer uma “efetiva necessidade” qualificada para permitir a posse de mais de um armamento. Com o regulamento, essa justificativa será necessária apenas a partir da quinta arma.

Todo esse sério cenário de investimento contra a lei adquire maior ênfase quando se verifica que o Decreto não só permite a aquisição de ilimitada quantidade de armas, mas também altera a regulamentação anterior para autorizar que civis possuam armas de maior potencial lesivo.

Com efeito, embora anteriormente a definição de quais armas de fogo seriam de uso permitido fosse matéria de atribuição do Comando do Exército (art. 10 do Decreto 5.123/04), a nova regulamentação definiu, ela mesmo, essa categoria. E o fez alterando as regras em vigor desde a edição da Lei.

Como aponta o Instituto Sou da Paz, em nota publicada no dia 8 de maio de 2019, o artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 9.785/19<sup>23</sup> ampliou o conceito de

23Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

arma de uso permitido, “*autorizando que civis tenham acesso a armas que hoje são usadas pelas Forças Armadas e de segurança pública. Ex: pistolas 9mm, pistola .40, pistola .45, carabina semiautomática .40, espingarda semiautomática calibre 12*”.

Em muitos Estados da federação, os civis terão acesso a armas de fogo com maior poder lesivo do que aquelas que as próprias forças públicas de segurança portam.

Quando se conjuga esse dado com aqueles apontados no item I dessa representação, percebe-se o enorme risco a que se está submetendo a sociedade brasileira e o direito fundamental à segurança, pois inevitavelmente parte desse enorme armamento terminará sendo apropriado por organizações criminosas e milícias urbanas ou rurais e então empregadas em atividades criminosas. É o próprio Estado facilitando o aumento de poder de fogo de infratores da lei *vis a vis* o aparato público de segurança.

#### IV.2. O porte de armas de fogo

De semelhante ilegalidade face à Lei n 10.826/03 e à política pública de desarmamento por ela instituída, e de maior impacto na segurança, é a nova regulamentação do porte de armas de fogo.

A Lei nº 10.826/03 adotou como regra central a proibição do porte de armas de fogo. Essa norma se encontra na cabeça do artigo 6º, a saber:

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

I - arma de fogo de uso permitido - armas de fogo semiautomáticas ou de repetição que sejam:

- a) de porte que, com a utilização de munição comum, não atinjam, na saída do cano, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé e mil seiscentos e vinte **joules**;
- b) portátil de alma lisa; ou
- c) portátil de alma raiada que, com a utilização de munição comum, não atinjam, na saída do cano, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé e mil seiscentos e vinte **joules**;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

[...]

Nos incisos ao *caput* do artigo 6º, a Lei permitiu, como exceção à regra, o porte por parte dos integrantes de determinadas categorias profissionais públicas, tais como: membros das Forças Armadas (inciso I); os integrantes das polícias da União e dos Estados e da Força Nacional de Segurança Pública (inciso II); os agentes das guardas municipais de capitais dos Estados e Municípios com mais de 50 mil habitantes (incisos III e IV); os agentes operacionais da ABIN e do Departamento de Segurança Institucional da Presidência da República (inciso V); os integrantes das polícias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (inciso VI); os agentes e guardas prisionais (inciso VII); os Auditores da Receita Federal do Brasil e da Auditoria-Fiscal do Trabalho (inciso X); os quadros pessoais de funções de segurança dos tribunais do Poder Judiciário e dos Ministérios Públicos (inciso XI).<sup>24</sup>

24Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

I – os integrantes das Forças Armadas;

II – os integrantes de órgãos referidos nos incisos I, II, III, IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal e os da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP);

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;

V – os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

VI – os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VII – os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

VIII – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

IX – para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desta Lei, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

X – integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário.

XI – os tribunais do Poder Judiciário descritos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos da União e dos Estados, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser emitido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Alguns atores privados também foram autorizados a receber o porte de armas de fogo, notadamente: empresas de segurança privada e de transporte de valores (inciso VIII), os integrantes das entidades de desporto cujas atividades demandem o uso de armas de fogo (inciso IX) e os caçadores residentes em áreas rurais que dependam do emprego de arma de fogo para prover a subsistência alimentar familiar (§ 5º).<sup>25</sup>

Finalmente, a Lei nº 10.826/03 também instituiu uma cláusula de permissão restrita para que cidadãos particulares possam receber uma autorização para o porte de armas, nos termos do artigo 10, § 1º:

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.

§ 2º A autorização de porte de arma de fogo, prevista neste artigo, perderá automaticamente sua eficácia caso o portador dela seja detido ou abordado em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas.

O dispositivo legal é suficientemente claro: a Polícia Federal poderá conceder temporariamente, e para determinado espaço territorial, autorização de porte para o cidadão que demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física.

---

25§ 5º Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16 (dezesseis), desde que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos: [...]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nota-se, assim, que o porte de armas de fogo fora das hipóteses do artigo 6º é absolutamente excepcional. Ele só é permitida em caráter individual, temporário e limitado geograficamente e desde que haja uma demonstração concreta do exercício, pelo requerente, de uma atividade profissional de risco. Ou, finalmente, de que está em situação de ameaça e risco de agressão física. Em ambas hipóteses, a Lei exige evidências de que o requerente possa estar na iminência de ter que exercer legítima defesa própria. Também nas duas situações, caberá à autoridade da Polícia Federal, discricionariamente, avaliar a situação descrita e deferir, ou não, a autorização de porte.

O anterior regulamento à Lei nº 10.826/03 era preciso na interpretação do regime legal e dispunha:

Art. 22. O Porte de Arma de Fogo de uso permitido, vinculado ao prévio registro da arma e ao cadastro no SINARM, será expedido pela Polícia Federal, em todo o território nacional, em caráter excepcional, desde que atendidos os requisitos previstos nos incisos I, II e III do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003.

Pois bem. O novo regulamento editado pelo Decreto nº 9.587/19, no seu afã de liberar o porte de armas ao máximo para a população, investiu como raras vezes visto contra uma lei de regência. No seu artigo 20, § 3º, foi instituída uma relação de mais de 20 profissões ou circunstâncias para as quais se presume a situação pessoal de risco ou de ameaça à integridade física exigida no § 1º do artigo 10 da Lei. Confira-se:

Art. 20. O porte de arma de fogo, expedido pela Polícia Federal, é pessoal, intransferível, terá validade no território nacional e garantirá o direito de portar consigo qualquer arma de fogo, acessório ou munição do acervo do interessado com registro válido no Sinarm ou no Sigma, conforme o caso, por meio da apresentação do documento de identificação do portador.

[...]

§ 2º O porte de arma de fogo de uso permitido é deferido às pessoas que cumprirem os requisitos previstos no § 1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

§ 3º Considera-se cumprido o requisito previsto no inciso I do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003, quando o requerente for:

- I - instrutor de tiro ou armeiro credenciado pela Polícia Federal;
- II - colecionador ou caçador com Certificado de Registro de Arma de Fogo expedido pelo Comando do Exército;
- III - agente público, inclusive inativo:
  - a) da área de segurança pública;
  - b) da Agência Brasileira de Inteligência;
  - c) da administração penitenciária;
  - d) do sistema socioeducativo, desde que lotado nas unidades de internação de que trata o inciso VI do caput do art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; e
  - e) que exerça atividade com poder de polícia administrativa ou de correição em caráter permanente;
  - f) dos órgãos policiais das assembleias legislativas dos Estados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
  - g) detentor de mandato eletivo nos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando no exercício do mandato;
  - h) que exerça a profissão de advogado; e
  - i) que exerça a profissão de oficial de justiça;
- III - proprietário de estabelecimento que comercialize armas de fogo ou de escolas de tiro; ou
- IV - dirigente de clubes de tiro;
- V - residente em área rural;
- VI - profissional da imprensa que atue na cobertura policial;
- VII - conselheiro tutelar;
- VIII - agente de trânsito;
- IX - motoristas de empresas e transportadores autônomos de cargas; e
- XI - funcionários de empresas de segurança privada e de transporte de valores.

§ 4º A presunção de que trata o § 3º se estende aos empregados de estabelecimentos que comercializem armas de fogo, de escolas de tiro e de clubes de tiro que sejam responsáveis pela guarda do arsenal armazenado nesses locais.

Outra hipótese de porte se encontra, ainda, no artigo 36, § 3º, do referido Decreto, e diz respeito à autorização para que colecionadores, atiradores e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

caçadores portem arma de fogo carregada, mesmo no deslocamento para treinamentos e participações em competições:

§ 3º Os colecionadores, os atiradores e os caçadores poderão portar uma arma de fogo curta municada, alimentada e carregada, pertencente a seu acervo cadastrado no Sinarm ou no Sigma, conforme o caso, sempre que estiverem em deslocamento para treinamento ou participação em competições, por meio da apresentação do Certificado de Registro de Colecionador, Atirador e Caçador, do Certificado de Registro de Arma de Fogo e da Guia de Tráfego válidos.

Esses dispositivos regulamentares, a exemplo do que referido para aqueles que tratam da posse de armas de fogo, manifestam uma usurpação do espaço de normatização pelo Legislativo. Eles agridem frontalmente a regra de proibição do porte de armas de fogo inscrita no artigo 6º da Lei e também os limites da regra de exceção prevista no § 1º do artigo 10.

Nos termos da Lei, a aferição da situação de risco ou ameaça apenas pode se dar em caráter pessoal e individual, pois o comando legal é nítido em estabelecer que somente poderá ser deferido pela Polícia Federal se demonstrada a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física.

Insiste-se que a Lei demanda (a) do cidadão a comprovação de que exerce efetivamente uma atividade profissional de risco para a qual o porte de arma de fogo pode ser relevante para evitar injusta agressão ou uma situação concreta de ameaça à sua integridade física também passível de contenção mediante porte e eventual uso da arma de fogo, bem como que (b) a autoridade administrativa avalie essa descrição fática para deferir, ou não, a permissão do porte, individualmente.

O referido dispositivo do Decreto desdenha, porém, de ambos aspectos, ao estipular a referida presunção. Primeiro, porque em hipótese alguma seria dado ao Decreto regulamentador tratar o tema em termos coletivos, de categorias



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

profissionais ou de situações abstratas, quando a Lei deixa explícito que a aferição de risco ou de ameaça depende de uma situação individual e concreta.

Segundo, porque a própria lista revela que o normatizado na Lei para ser uma exceção transforma-se num rol que subitamente faz ampliar em dezenas de milhões de pessoas que obterão o porte (no jargão de violência que o Decreto pretende impor, poderia se falar em uma *explosão* de concessões de portes).

Nesse sentido, veja-se, antes de tudo, que o Decreto confere a todo residente em área rural (inciso V do § 3º), independentemente de qualquer circunstância específica, a presunção de situação de risco, o que demonstra o absurdo da regulamentação presidencial.

Tão somente esse dispositivo é de enorme impacto no direito à segurança e suficiente para demonstrar a manifesta ilegalidade do regulamento. Por ele, cerca de 19 milhões de pessoas poderão fazer jus ao porte de armas de fogo!<sup>26</sup> Isso apesar de a Lei ter como regra a proibição geral do porte.

Além desse aspecto, já em si gravíssimo do ponto de vista da legalidade, da razoabilidade e da proteção ao direito fundamental à segurança, é preciso ressaltar a enorme e abrangente lista de profissões que foram presumidas em condições de risco: caminhoneiros autônomos (mais de 400 mil profissionais, segundo a CNT), conselheiros tutelares (mais de 30 mil, segundo o governo), agentes inativos de segurança pública, qualquer agente público que exerça atividade com poder de polícia (ou seja, todos fiscais públicos), advogados (categoria com cerca de 1 milhão de profissionais, segundo a OAB), agentes de trânsito, políticos, dentre outras.

---

26Dados estimados a partir da população brasileira em 2017, residente em zonas rurais e maior de 25 anos. Vide nota do Instituto Sou da Paz - <http://www.soudapaz.org/noticia/nota-publica-novo-decreto-sobre-cacadores-atiradores-e-colecionadores-altera-lei-de-controle-das-armas-no-pais-em-detrimento-da>- Acesso em 13 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Uma vez mais, portanto, resta evidente a contrariedade do Decreto à Lei nº 10.826/03.

#### IV.3. Munições

Outra parte do Decreto que se destaca pela sua contrariedade à política adotada pela Lei nº 10.826/03 refere-se ao aumento exponencial da quantidade de munições que podem ser adquiridas pelos possuidores de arma de fogo, nos termos do artigo 19, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 9.785/19.

Nesse particular, as normas editadas geram uma situação de quase incredulidade, quando se consideram as reiteradas notícias de furtos e roubos de munições de arsenais privados e públicos, sendo sabido que tais munições terminam, quase sempre, nas mãos de organizações criminosas e milícias, tal como ocorreu no assassinato da vereadora Marielle Franco e do motorista Anderson Gomes, no Rio de Janeiro<sup>27</sup>.

A Lei nº 10.826/19 remete ao Decreto regulamentador a definição da quantidade de munição que o possuidor de arma de fogo pode adquirir, conforme o § 2º do artigo 4º: *“A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei.”*

---

<sup>27</sup>Vide, como exemplos: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/03/carga-de-municao-avaliada-em-r-13-milhao-e-roubada-de-caminhao-em-portao-cjsyrylv0015a01ujp5pztanx.html>; <https://www.diarioonline.com.br/noticias/policia/noticia-573149-mais-de-200-armas-e-3-mil-cartuchos-sao-furtados-de-empresa-de-seguranca.html>; <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/04/17/policia-apreende-carros-roubados-municoes-e-fuzil-de-uso-restrito-em-operacao-em-curitiba-e-regiao-metropolitana.ghtml>. Acesso em 13 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Evidentemente que tal delegação ao Decreto não é um cheque em branco. Cabe ao poder regulamentar agir com moderação e razoabilidade, sobretudo diante das demais normas da Lei.

Na sistemática do Decreto nº 5.321/04, houve delegação ao Ministério da Defesa para definição desses quantitativos (art. 21, § 2º), os quais terminaram sendo definidos pelo Comando do Exército, conforme Portarias Colog nº 12, de 2009 e 51, de 2015.

Alterando esse modelo, o Decreto nº 9.785/19, como referido, avocou a definição antes atribuída ao Comando do Exército. E o fez nos seguintes termos:

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

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

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

I - os integrantes dos órgãos, das instituições e das corporações de que tratam o [inciso I ao inciso VII do caput do art. 6º da Lei nº 10.826](#), de 2003, quando a munição adquirida for destinada a arma de fogo institucional sob sua responsabilidade ou de sua propriedade; e

II - os colecionadores, os atiradores e os caçadores, quando a munição adquirida for destinada à arma de fogo destinada à sua atividade.

§ 3º A critério do Comando do Exército, poderá ser concedida autorização para a aquisição de munição em quantidade superior ao limite estabelecido no § 1º.

Chamam a atenção os expressivos números adotados pelo Decreto, seja pela grandeza absoluta, seja pela comparação com os volumes anteriormente regulados pelo Ministério da Defesa:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- (i) 5.000 munições anuais para cada arma de fogo de uso permitido (§ 1º);
- (ii) 1.000 munições anuais para cada arma de fogo de uso restrito (§ 1º);
- (iii) ilimitada quantidade para colecionadores, atiradores e caçadores (§ 2º, II); e
- (iv) ilimitada quantidade para uso nas armas particulares de membros das Forças Armadas, policiais (inclusive das forças do Senado Federal e da Câmara de Deputados), agentes penitenciários, guardas portuários, guardas civis de municípios com mais de 50 mil habitantes, agentes da ABIN e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (§ 2º, I).

No regime anterior, o civil somente podia adquirir 50 munições por arma de uso permitido (Portaria Colog nº 5/2019, artigo 5º) ou até 300 unidades de cartucho, no caso de uso esportivo (art. 3º). Ou seja, o Decreto aumentou o volume em até 100 vezes para as armas de uso permitido.

Por sua vez, o colecionador somente podia adquirir munições inertes (Portaria Colog nº 51, art. 54). Atiradores, a depender do nível, de 4 a 40 mil cartuchos. E caçadores, até 500 cartuchos por arma.

Finalmente, os integrantes das Forças Armadas e dos órgãos de segurança elencados nos incisos I a V do artigo 144 da Constituição podiam adquirir, para fins de aprimoramento e qualificação técnica, até 600 unidades de munição por ano.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Como vê, os volumes aumentaram exorbitantemente, ou se tornaram ilimitados, até mesmo para quem seria mero colecionador, sem qualquer parâmetro razoável.

#### IV.4. Permissão de que crianças e adolescentes pratiquem tiro esportivo

A expansão abusiva do Decreto alcança, também, crianças e adolescentes:

Art. 36. Os clubes e as escolas de tiro, os colecionadores, os atiradores e os caçadores serão registrados no Comando do Exército.

[...]

§ 6º A prática de tiro desportivo por menores de dezoito anos de idade será previamente autorizada por um dos seus responsáveis legais, deverá se restringir tão somente aos locais autorizados pelo Comando do Exército e será utilizada arma de fogo da agremiação ou do responsável quando por este estiver acompanhado.

A norma infralegal, portanto, facilita o acesso de crianças e adolescentes ao universo das armas de fogo, em desconformidade com o sistema de proteção integral a que se referem o artigo 227 da Constituição e o artigo 2º da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

Cury, Garrido & Marçura ensinam:

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento<sup>28</sup>.

---

28CURY, Munir; PAULA, Paulo Afonso Garrido de; MARÇURA, Jurandir Norberto. *Estatuto da criança e do adolescente anotado*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 21.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

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

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

Assim, também nesse aspecto se faz sentir a desconformidade do Decreto nº 9.785/19 com a Lei nº 10.826/03.

V – A REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA VIDA COLETIVA COMO PRESSUPOSTO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA – ARTS. 3º, I, 5º, CAPUT, 6º, CAPUT, E 144. FALTA DE CRITÉRIO E VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL SUBSTANTIVO. ART. 5º, LIV.

Há um consenso fortemente razoável, inclusive porque suportado pela jurisprudência do STF, de que a Constituição de 1988 representa uma clivagem na história dos ordenamentos constitucionais brasileiros. Pela primeira vez, o princípio da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

igualdade, em sua dupla vertente formal e material, foi afirmado e singularizado em diversos campos.

Nesse sentido, direitos foram fartamente distribuídos, propondo-se a superar um passado colonial e escravocrata, ainda presente no direito brasileiro por ocasião do processo constituinte. A Constituição também reorganiza espaços sociais, no campo e na cidade, atenta sempre ao diverso e ao plural. Tamanha engenharia jurídica, para uma sociedade historicamente desigual e injusta, tinha que contar com um princípio regulativo que ultrapassasse subjetividades, e esse só podia ser o da solidariedade, tal como expressamente previsto no artigo 3º, inciso I, da Constituição. A solidariedade, a partir de 1988, vai organizar o sentido coletivo da vida e passa a ser o marco relacional onde sentimento, ação e discurso se fazem possíveis.

De fato, no artigo 3º há uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Os objetivos que orientam a sociedade brasileira não permitem a convivência com a violência.

É por essa razão que o Direito, pela primeira vez, alcança um espaço onde jamais esteve: o doméstico. Todos sabem, a essa altura, que é absolutamente artificial a distinção rigorosa entre o público e o privado. Relações violentas no ambiente doméstico traduzem dominação, e ela vai se reproduzir nas relações públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O princípio da solidariedade, tal como inscrito no artigo 3º da Constituição, não se traduz em consensos permanentes e neutralidade dos conflitos. Muito ao contrário, uma sociedade plural é uma sociedade atravessada por visões de mundo em disputa, mas a solidariedade convoca a que as divergências se resolvam num ambiente pacífico.

Não há ideia mais antagônica à noção de solidariedade do que a de amigo-inimigo, a de armar cidadãos para se defender de outros cidadãos, numa visão tosca de bem e mal.

O decreto impugnado, e o discurso que o atravessa desde o período de campanha eleitoral, sugere que há um direito à autodefesa pessoal e patrimonial. Significaria, então, que movimentos de luta pela terra ou por teto nas cidades, quando ocupassem imóveis que não cumprissem a função social, poderiam ser enfrentados mediante uso de arma de fogo? A desconfiança de que um menino negro parado em frente a uma residência é um potencial homicida e/ou assaltante permite que se dispare contra ele? Serão subjetividades que vão orientar a percepção de autodefesa?

Não há como organizar solidariamente uma sociedade de medo, de desconfiança e uso da força letal generalizados.

É exatamente por essa razão que a segurança pública, já afirmada como direito fundamental na cabeça dos artigos 5º e 6º, merece capítulo próprio na Constituição de 1988. E as normas ali inseridas afastam qualquer possibilidade de se considerar a “autodefesa” uma opção constitucional de política. Convém lembrar a literalidade do *caput* do artigo 144: “*A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos [...]*” (destaque acrescido).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A “responsabilidade de todos” é uma expressão exatamente do princípio da solidariedade. Todos se reconhecem entre si como sujeitos de igual direito e consideração, afastando o recurso à violência como possibilidade relacional. Daí por que a política de segurança pública, no sentido da “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, só possa ser exercida por meio dos órgãos ali enumerados. E o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de se tratar de rol taxativo, e não exemplificativo<sup>29</sup>.

Houve um investimento constitucional na capacitação das polícias para assegurar o compromisso da convivência pacífica: organização em carreira e remuneração mediante subsídios (art. 144, § 9º), tal como os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais.

Essa polícia deve ser treinada para, em sua atuação, causar o menor dano possível. Esse é um imperativo que rege todas as ordens democráticas.

Convém recordar, nesse sentido, importante decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana (serie C nº 251)<sup>30</sup>:

80. Esta Corte ha establecido con anterioridad que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y de ‘vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuído el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.’ El Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta. En este sentido debe dotar a los agentes de distintos tipos de armas, municiones y equipos de protección que le permitan adecuar materialmente su

29 Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=62146>>. Acesso em 13 mai. 2019.

30 Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_251\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf)>. Acesso em 13 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

reacción de forma proporcional a los hechos en que deban intervenir, restringiendo en la mayor medida el uso de armas letales que puedan ocasionar lesión o muerte.

Ora, se há um mandamento de autocontenção das forças de segurança pública, com muito maior razão devem ser contidos os cidadãos no sentido de uma autodefesa.

A tudo isso se soma o fato de que a adoção de uma opção de política em matéria de direitos fundamentais não pode se dar no plano da arbitrariedade. A atividade legislativa e a implantação de política pública reclamam um mínimo de razoabilidade e proporcionalidade, ou seja, a observância do devido processo legal substantivo.

No caso, o Poder Executivo não promoveu discussão transparente e plural sobre sua convicção de que armar os cidadãos possa gerar efeitos benéficos à segurança pública e tampouco apresentou qualquer fundamento para essa opção.

Em realidade, todas as evidências disponíveis são em sentido contrário à escolha feita por meio do Decreto nº 9.785/19, assim como no anterior Decreto nº 9.685/19. Há forte acordo na academia e nas organizações da sociedade civil sobre a incompatibilidade de uma política de ampliação da posse de armas de fogo com a redução de índices de criminalidade.

Aliás, as próprias autoridades de segurança pública rotineiramente orientam que a posse de uma arma de fogo aumenta o risco de vitimização letal do cidadão que sofre uma abordagem criminosa, especialmente em casos de assaltos e roubos. No Manual de Auto Proteção da Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo, consta expressamente a orientação de que: *“Não ande armado nem tenha armas em casa. Mesmo que você saiba atirar e tenha porte, suas chances de reagir*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

*são muito pequenas, e o risco de que a arma seja usada contra você é muito grande*<sup>31</sup>.

Ao contrário do defendido pelo Poder Executivo, diversos estudos sérios indicam que a redução do número de armas de fogo é fator determinante para contenção da expansão da violência letal. Nesse sentido, vale citar o próprio Atlas da Violência 2018, adotado como paradigma pelo Decreto nº 9.185, ao tratar do tema:

Entre 1980 e 2016, cerca de 910 mil pessoas foram mortas com o uso de armas de fogo. No começo dos anos 1980, para cada 100 pessoas assassinadas, cerca de 40 eram vítimas de armas de fogo. Nesse contexto, nos aproximávamos do quociente de homicídios por armas de fogo (em relação ao total de casos) de nossos vizinhos Chile e Uruguai (37,3% e 46,5%, respectivamente).

A partir do grave processo de estagnação econômica que ocorreu no começo dos anos 1980, justamente no momento em que houve uma profunda transição de uma sociedade majoritariamente agrária para uma urbana, as tensões sociais aumentaram, sem que o Estado brasileiro conseguisse responder aos novos desafios impostos e, efetivamente, provesse boas condições de segurança pública para a população (Cerqueira, 2014). Nesse contexto, a população angustiada e insegura com esse cenário procurou se defender pelos seus próprios meios, quando passou a adquirir gradativamente serviços de segurança privada e armas de fogo.

Começa aí, em meados dos anos 1980, uma verdadeira corrida armamentista no país só interrompida em 2003, por conta do Estatuto do Desarmamento.

O fato é que a maior difusão de armas de fogo apenas jogou mais lenha na fogueira da violência letal. [...]

Atingimos um índice de mortes por armas de fogo de 71,1% em 2003, o mesmo índice observado ainda em 2016. Desse modo, chegamos mais perto de países como El Salvador (76,9%) e Honduras (83,4%) e nos afastamos da média de países da Europa (19,3%). Um ponto importante é que o Estatuto do Desarmamento, ainda que não seja uma panaceia para todos os problemas de violência letal, interrompeu a corrida armamentista no país que estava impulsionando as mortes violentas... Segundo Cerqueira e de Mello (2013), se não fosse essa lei, os homicídios teriam crescido 12% além do observado.

Enfatize-se que os dados disponíveis revelam que as mortes por arma de fogo durante latrocínios – delito que supostamente se pretende evitar ao armar a sociedade – responde por apenas 3% da população carcerária. Ou seja, esse delito –

<sup>31</sup>Vide <<http://www.ssp.sp.gov.br/servicos/manual-seguranca.aspx>>. Acesso em 13 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

embora gravíssimo – não é o que efetivamente contribui para as dezenas de milhares de mortes violentas anuais.

Por outro lado, 40% dos homicídios são cometidos por motivos fúteis ou banais, em nada relacionados com a criminalidade organizada ou ordinariamente rotulada como violenta<sup>32</sup>. Crimes que estarão sujeitos a exponencial aumento com a proliferação da posse e porte de armas letais.

Espera-se do Estado brasileiro, em todos nos níveis federativos, um efetivo, articulado e profissional esforço para enfrentar a inaceitável situação de uma violência endêmica que ceifa, anualmente, mais de 60 mil vidas no País. Para problemas difíceis não há soluções fáceis. É necessária a implantação de uma política pública que reafirme a capacidade do Estado de garantir o direito fundamental à segurança pública de toda a sociedade, a qual deverá enfrentar não apenas as atribuições e os modos de atuação dos serviços de polícia, mas também a política criminal. O Brasil tem desenvolvido estratégias que continuamente elevam a população carcerária e criminalizam e vitimam a juventude negra e os trabalhadores no campo, sem apresentar resultados positivos consistentes e perenes para o estado de segurança da população, tanto nas zonas urbanas como rurais. A iniciativa de ampliar a posse e o porte de armas de fogo reforça práticas que jamais produziram bons resultados no Brasil ou em outros países. Sua adoção sem discussão pública, de resto, atropela o processo em andamento de implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, fruto de longa discussão democrática e caminho para uma redefinição construtiva do modo de produzir segurança pública no País.

---

32Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário da Segurança Pública 2018*. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguranca-Publica-2018.pdf>. Acesso em 8 mai. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O decreto, portanto, ao não justificar razoavelmente a opção eleita, de armar a população brasileira, viola o devido processo legal substantivo. E o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº1158-8/AM, (19/12/94, Pleno, unânime), afirmou que uma norma legal destituída de causa “*ofende o critério da razoabilidade que atua, enquanto projeção concretizadora da cláusula do ‘substantive due process of law’*”, como *insuperável limitação ao poder normativo do Estado*”.

Extrai-se do voto do eminente Relator Min. Celso de Mello esta passagem:

Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou, como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Em suma, a edição do Decreto nº 9.785/19, além de ter violado os princípios fundamentais da reserva legal e da separação de poderes, está eivada de vício de inconstitucionalidade por desrespeitar: (i) o princípio da solidariedade constitucional – art. 3º, I, da CR; (ii) a dimensão coletiva e social do direito fundamental à segurança pública – arts. 5º, caput, e 6º, caput, e 144, da CR, e (iii) o devido processo legal substantivo – art. 5º, LIV, da CR.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

## VI – VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

O Brasil, ao menos desde a promulgação das Convenções de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção dos direitos humanos.

Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Esse preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

Segundo Peter Häberle, na atualidade, são reconhecidas tendências no campo do direito constitucional de vários países ocidentais “*que indicam a diluição do esquema estrito interno/externo a favor de uma abertura ou amabilidade do Direito Internacional*”.<sup>33</sup> Estaria a caminho uma conversão do Estado nacional soberano em Estado constitucional cooperativo, assim resumidamente apresentado:

- Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização 'cooperativa'.

---

33 HÄBERLE, Peter. *Estado Constitucional Cooperativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 47.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional 'conjunta' das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
- Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional).<sup>34</sup>

A Constituição brasileira contém vários dispositivos que apontam no sentido de um Estado cooperativo: a previsão de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º); a equivalência de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum específico (art. 5º, § 3º); a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (art. 5º, § 4º); o mandamento de que o Brasil propugnará pela criação de um tribunal internacional dos direitos humanos (ADCT, art. 7º); relações internacionais determinadas, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, VIII e IX, respectivamente).

Pois bem, o Brasil, como Estado-membro da ONU, aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – ODS<sup>35</sup>, que contém 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas<sup>36</sup>. São todos integrados e

34Op. cit., p. 70-71.

35Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em 19 jan. 2019.

36 ODS 1 – Erradicação da Pobreza. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares (A Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas, é o maior desafio global para atingirmos o desenvolvimento sustentável);

ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

ODS 3 – Saúde e bem-estar. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

ODS 4 – Educação de qualidade. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

indivisíveis, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. E o Brasil, durante a Presidência *pro tempore* da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), propôs a eleição da Agenda 2030 como prioritária no âmbito de cooperação do CPLP, com vista a apoiar a implementação de seus 17 ODS e 169 metas associadas. E o ODS 16 tem por propósito a construção de “sociedades pacíficas”.

As razões até aqui expostas também autorizam a conclusão de que o decreto viola o compromisso assumido pelo Brasil com a Agenda 2030.

---

ODS 5 – Igualdade de gênero. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

ODS 6 – Água potável e saneamento. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

ODS 7 – Energia limpa e acessível. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

ODS 10 – Redução das desigualdades. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles (A visão estratégica deste objetivo não constrói apenas sobre o objetivo da erradicação da pobreza em todas suas dimensões, mas também na redução das desigualdades socioeconômicas e combate às discriminações de todos os tipos. O ODS 10 é um dos mais complexos da Agenda 2030 e o alcance de suas metas é estruturante para a realização de todos os outros 16 ODS);

ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

ODS 12 – Consumo e produção responsáveis. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

ODS 14 – Vida na água. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

ODS 15 – Vida Terrestre. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

ODS 17 – Parcerias e meios de implementação. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

VII – INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL. IMPOSSIBILIDADE DE RESTAURAÇÃO DO DECRETO Nº 9.685/19, POR IGUAIS INCONSTITUCIONALIDADES.

O cenário é de inconstitucionalidade integral do Decreto, dada a sua natureza de afronta estrutural à Lei nº 10.826/03 e à política de desarmamento por ela inaugurada. As ilegalidades se acumulam em praticamente todos os espaços regulados pelo Decreto (posse, compra, registro, porte, tiro esportivo, munições etc), de tal modo que resultaria impossível do ponto de vista da sistematicidade jurídica afastar apenas dispositivos específicos do ato regulamentar. Destaque-se ainda que o artigo 66 do decreto ora impugnado revogou o regulamento anterior (Decreto nº 5.123/04). É necessário, portanto, invalidar a nova regulamentação e retornar à antiga.

Lembre-se ainda que anteriormente ao Decreto nº 9.785/19 houve a edição do Decreto nº 9.685/19, o qual já tinha – de modo também inconstitucional e ilegal – alterado o regime jurídico da compra, posse e registro de armas, com diversos aspectos de inconstitucionalidade e ilegalidade. Nesse sentido, aliás, a representação nº 1/2019, apresentada pela PFDC a essa Procuradoria-Geral da República.

Assim, a retirada do Decreto nº 9.785/19 do mundo jurídico não deve representar a reinserção do Decreto nº 9.685/19, o qual padece dos mesmos vícios de inconstitucionalidade decorrentes da afronta aos princípios da legalidade (art. 5º, I), separação de poderes (art. 2º), solidariedade (art. 3º, I) e do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV), bem como de violação ao direito fundamental à segurança (arts. 5º, caput, 6º, caput, e 144).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

VIII – PEDIDO

Pelo exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão solicita e aguarda parecer pela inconstitucionalidade do Decreto 9.785, de 7 de maio de 2019, e pela procedência dos pedidos formulados na ADPF 581, inclusive o de natureza cautelar.

Brasília, 13 de maio de 2019.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

MARLON ALBERTO WEICHERT

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00234277/2019 REPRESENTAÇÃO nº 7-2019**

.....  
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **13/05/2019 17:56:02**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **13/05/2019 17:41:08**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 47099796.51C8A707.48FE923A.BD70B323