



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL EDSON FACHIN, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.139**

INSTITUTO SOU DA PAZ, organização da sociedade civil de interesse público, com sede na Rua Luiz Murat, nº 260, Vila Madalena, São Paulo/SP, CEP 05436-050, Brasil, e inscrita no CNPJ sob o nº 03.483.568/0001-07, vem, por seus advogados abaixo assinados (procuração em anexo), com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, bem como no art. 138, *caput*, do Novo Código de Processo Civil, requerer a sua admissão, na qualidade de *AMICUS CURIAE*, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe, pelas razões e para os fins adiante expostos.

– I –

INTRODUÇÃO

1. A Constituição brasileira não contempla um direito fundamental à posse ou ao porte de armas de fogo. Não se verifica, em toda a nossa história constitucional, nenhum documento que tenha, à moda da excêntrica Segunda Emenda à Carta norte-americana,¹

¹ Prevê a referida emenda: “*Sendo necessária à segurança de um Estado livre a existência de uma milícia bem organizada, o direito do povo de possuir e usar armas não poderá ser infringido*” (tradução livre).



previsto um direito dessa natureza. Nesse ponto, estamos na companhia da esmagadora maioria dos ordenamentos jurídicos democráticos do mundo.

2. A ausência de um direito fundamental a qualquer tipo de armamento é premissa fundamental em todo debate sobre o tratamento normativo conferido ao acesso a armas de fogo no Brasil. Isso significa dizer que a decisão sobre a matéria ficou a cargo do legislador ordinário, que fez opção clara por um tratamento restritivo para a posse e para o porte de armas por meio da edição da Lei nº 10.826/2003.

3. Com efeito, a Lei nº 10.826/2003 introduziu diversas limitações ao acesso às armas de fogo pela população brasileira. Primeiramente, proibiu o porte de armas de fogo em todo o território nacional, a não ser em algumas hipóteses excepcionais (art. 6º), e sempre para maiores de 25 anos (art. 28). Determinou, ainda, que a autorização para aquisição e posse de armamentos, a ser concedida obrigatoriamente pelo Sistema Nacional de Armas – SINARM, seria intransferível (art. 4º, § 1º), e estaria condicionada à existência de efetiva necessidade, bem como à comprovação periódica de idoneidade, de ocupação lícita e residência certa, e de capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio da arma (art. 4º, incisos I a III).

4. Daí se observa que o tratamento dado pela Lei nº 10.826/2003 ao acesso a armas de fogo foi propositadamente muito mais severo do que o estabelecido pela legislação que a antecedeu, particularmente a Lei nº 9.437/1997.² O diploma de 1997 considerava lícito o porte de arma de fogo, desde que aprovado pelo ente competente (art. 6º). Ademais, presumia a boa-fé de todas as pessoas que promovessem o registro de arma de fogo sob sua posse (art. 5º, parágrafo único) e não previa nenhum requisito

² Nesse sentido, a deputada federal Laura Carneiro, relatora do então projeto de lei na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico da Câmara dos Deputados, afirmou que “[m]antendo estrutura semelhante à norma em vigor [isto é, à Lei nº 9.437/1997], a proposição acrescenta e modifica disposições vigentes no sentido de estabelecer restrições mais severas à posse e ao porte de armas de fogo por pessoas físicas” (Parecer da relatora, favorável à aprovação, apresentado em 09/09/2003).



significativo a ser observado no momento de expedir a sua autorização. Não à toa, ao revogar a Lei nº 9.437/1997, a Lei nº 10.826/2003 tornou-se mais conhecida pela alcunha certa que lhe foi atribuída: **Estatuto do Desarmamento**.

5. A elaboração do Estatuto do Desarmamento serviu como resposta do Poder Público à legítima preocupação da cidadania com os inúmeros episódios de violência envolvendo o uso de armas de fogo no país. Havia à época da edição da lei – como ainda há – forte consenso global e científico no sentido de que o controle das armas consiste na melhor alternativa para uma política de segurança pública exitosa e responsável. A escolha política materializada na referida legislação assimilou, portanto, dados e argumentos produzidos por órgãos e organizações nacionais e internacionais,³ que sempre exerceram pressão para a adoção de medidas de controle responsável ao acesso a armas de fogo e a munições.

6. O Estatuto do Desarmamento foi inicialmente regulamentado pelo Decreto nº 5.123/2004. Em sua redação original, a norma infralegal preservou a legítima intenção do legislador de restringir o acesso às armas de fogo e, conseqüentemente, foi fiel ao seu espírito normativo. O decreto estabeleceu, por exemplo, que o porte de armas de fogo de uso permitido teria caráter excepcional, só podendo ser concedido quando observados os

³ No âmbito internacional, a Conferência sobre Comércio Ilegal de Armas Leves da ONU de 2001 exigiu que os países membros da referida organização adotassem medidas concretas para evitar a proliferação de armas (cf. <<https://www.unric.org/html/portuguese/peace/smallarms/arms-back.pdf>>). Posteriormente, a Anistia Internacional e a Oxfam publicaram estudo segundo o qual, a cada ano, meio milhão de pessoas eram mortas em razão de disparos de armas de fogo leves, o que as levou a afirmar, citando o então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan, que se tratavam de verdadeiras “armas de destruição em massa” (cf. Anistia Internacional e Oxfam. *Vidas despedaçadas: um caso para rígidos controles internacionais de armas*. Londres e Oxford: 2003). Na mesma época, a Organização das Nações Unidas lançou em 50 países, incluindo o Brasil, uma campanha chamada “*Controle as Armas*”, que almejava provocar a realização de um acordo internacional sobre a propagação de armas e a criação de medidas regionais para limitar o acesso a elas (cf. <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1010200311.htm>>). No âmbito nacional, destaca-se o “Manifesto dos pesquisadores contra a revogação do Estatuto do Desarmamento”, assinado em setembro de 2016 por 16 organizações e institutos de pesquisa e 57 pesquisadores acadêmicos de destaque na Segurança Pública. O documento afirma: “*Esses estudos, conduzidos em inúmeras instituições de pesquisa doméstica e internacionais, levam à conclusão inequívoca de que uma maior quantidade de armas em circulação está associada a uma maior incidência de homicídios cometidos com armas de fogo*” (cf. <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/manifeto_dos_pesquisadores_contra_a_revoga_o_do_estatuto_do_desarmamento_21_de_setembro_de_2016_vers_o_final.pdf>).



requisitos fixados na Lei nº 10.826/2003 (art. 22, *caput*), dentre os quais se destacava a efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física. Também previu que a comprovação, para fins de aquisição de arma de fogo, da efetiva necessidade demandaria a apresentação de declaração que explicitasse os fatos e as circunstâncias justificadoras do pedido, a serem examinados, sem exceção, pela Polícia Federal, segundo orientações expedidas pelo Ministério da Justiça (art. 12, § 1º, após alterações do Decreto nº 6.715/2008).

7. Ocorre que, lamentavelmente, a vontade do Poder Legislativo, consubstanciada no Estatuto do Desarmamento, vem sendo desafiada e corrompida pelo novo governo, desde o início deste ano.

8. Nesse contexto, ressalte-se a edição, pelo Presidente da República, do Decreto nº 9.685/2019. Tal diploma alterou profundamente o Decreto nº 5.123/2004, a ponto de perverter e desnaturar a política inaugurada pelo legislador quando da aprovação da Lei nº 10.826/2003. A rigor, o Decreto nº 9.685/2019 ampliou para praticamente todas as pessoas o direito de acesso à posse de armas de fogo. Para tanto, estabeleceu a presunção de veracidade dos fatos e circunstâncias expostos na declaração de efetiva necessidade. Fixou, ademais, hipóteses bastante amplas de presunção de efetiva necessidade, facilitando em demasia o acesso da população à posse de armas.

9. Em razão dessas alterações, o Decreto nº 9.685/2019 foi intensamente criticado por diversos órgãos oficiais, bem como por entidades da sociedade civil. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho da brilhante representação, feita pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão à PGR, a respeito da sua inconstitucionalidade:

*“O Decreto nº 9.685/2019 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. A referida lei instituiu um sistema de **permissividade restrita** de posse de armas, e o decreto pretende alterar substancialmente essa orientação, para um modelo de **elegibilidade geral** à posse de armas de fogo.*



Com essa configuração, a alteração no regime de posse 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.”⁴

10. Posteriormente, o Presidente da República editou o Decreto n° 9.785/2019. Esse segundo diploma normativo, que revogou os referidos Decretos n° 5.123/2004 e 9.685/2019, é mais um ato do novo governo federal que se põe em absoluta contramão à vontade legislativa cristalizada na Lei n° 10.826/2003.

11. A rigor, o Decreto n° 9.785/2019 gera ainda mais ameaças aos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, mesmo se comparado ao Decreto n° 9.685/2019. Isso porque seu objetivo é o de tornar não só a posse, mas também o **porte** de armas de fogo – isto é, a possibilidade de se andar armado fora de sua residência ou de seu local de trabalho – amplamente admitido no país. Há, sem dúvida, inegável desacordo entre, de um lado, a intenção do legislador ao aprovar a Lei n° 10.826/2003 e, de outro, o Decreto n° 9.785/2019. De forma totalmente paradoxal, o Estatuto do **Desarmamento** passou a ser regulamentado por uma norma que tem como finalidade última o **armamento** de toda a população brasileira.

12. Mais recentemente, devido a intensas críticas voltadas a alguns de seus dispositivos – como, *e.g.*, aquele que autorizava o porte de armas em aeronaves –, o Decreto n° 9.785/2019 teve sua redação alterada pelo Decreto n° 9.797/2019. Este novo ato normativo não só manteve a essência do Decreto n° 9.785/2019, claramente contrária ao espírito da Lei n° 10.826/2003, como também aprofundou vários dos seus problemas, revelando, ainda, atuação absolutamente errática da Administração Pública em campo tão sensível. Com efeito, o Decreto n° 9.797/2019 estendeu o direito ao porte de armas a

⁴ Cf. Deborah Duprat e Marlon Alberto Weichert. “Representação pela propositura de ADPF em face do Decreto 9685 de 15 de janeiro de 2019”. *Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*. Cf. <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/seguranca-publica/atuacao-do-mpf/representacao-pela-propositura-de-adpf-em-face-do-decreto-9-685-de-15-de-janeiro-de-2019>> (grifos originais).



novas categorias, e o ampliou para outras. Como exemplo, cite-se que, se no Decreto n° 9.785/2019, havia concessão de porte a advogados que ocupassem funções públicas, com o Decreto n° 9.797/2019, tal previsão passou a abarcar todos os advogados.

13. Não à toa, já tramitam – tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal – dezenas de projetos de decreto legislativo, com o fito de sustar os efeitos dos Decretos n° 9.785/2019 e n° 9.797/2019, sob o argumento de abuso do poder regulamentar.⁵

14. E não se diga que os atos normativos em questão teriam feito valer a vontade dos cidadãos brasileiros, supostamente manifestada no referendo de 2005. Diversamente do que vem afirmando o governo,⁶ tal referendo foi convocado para decidir acerca da proibição do comércio de armas de fogo e de munição no território nacional.⁷ A população se manifestou apenas quanto a esse tema, sufragando a possibilidade de comercialização limitada desses produtos, desde que cumpridos todos os requisitos previstos na Lei n° 10.826/2003. A referida consulta popular jamais tratou da avaliação desses requisitos ou da restrição ou flexibilização do porte ou da posse de armamentos. Aliás, segundo pesquisa de junho de 2019, feita pelo IBOPE, 73% dos brasileiros são contrários à flexibilização do porte de armas de fogo,⁸ refutando, mais uma vez, as declarações equivocadas do Poder Executivo.

⁵ Vejam-se os seguintes links, retirados do site das referidas casas: <<https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&q=Decreto%209.785&tipos=PDL>> e <<https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Projetos+e+Mat%C3%A9rias++Proposi%C3%A7%C3%B5es&q=Decreto+9.785>>.

⁶ Hyndara Freitas. “Em parecer ao STF, AGU diz que decreto de armas atende ‘à vontade popular’”. In: *Jota*. 05/06/2019. Disponível eletronicamente em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/em-parecer-ao-stf-agu-diz-que-decreto-de-armas-atende-a-vontade-popular-05062019>.

⁷ Previu a Lei n° 10.826/2003: “Art. 35. **É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6° desta Lei. § 1° Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005. § 2° Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral**” (grifos acrescentados).

⁸ Cf. <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/03/ibope-maioria-dos-entrevistados-em-pesquisa-e-contra-a-flexibilizacao-das-regras-de-armas.ghtml>>.



15. Assim é que, diante do contrassenso entre lei e os atos normativos que a regulamentam, o Partido Socialista Brasileiro – PSB ajuizou a presente ADI nº 6.139. Trata-se de ação, com pedido de medida cautelar, que visa, a título principal, à realização de interpretação conforme à Constituição do art. 4º, § 2º, do art. 10, § 1º, inciso I, e do art. 27 da Lei nº 10.826/2003, com a consequente declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 9.875/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019, conforme aditamento à inicial protocolado em 05/06/2019.

16. Conforme defende o Autor desta ADI, está-se, de fato, diante de alterações normativas que violam frontalmente uma série de dispositivos constitucionais. Nesse sentido, o Instituto Sou da Paz, representado pela Clínica UERJ Direitos, pretende ser admitido como *amicus curiae* na presente ação, a fim de colaborar com esta eg. Corte na busca da melhor solução para essa relevantíssima questão constitucional, que afeta, de maneira tão clara, a vida, a segurança e o bem-estar de todos os brasileiros.

17. Para tanto, se admitido neste processo, o Instituto Sou da Paz almeja demonstrar que as modificações introduzidas pelo Decreto nº 9.785/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019, (i) afrontam a cláusula da separação de poderes e da reserva legal (art. 2º e art. 5º, XXXIX, CF/88); (ii) ofendem o direito à vida e à segurança de todos os cidadãos (art. 5º, *caput*, CF/88), bem como os deveres de proteção a eles inerentes; e (iii) violam desproporcionalmente os direitos de minorias já estigmatizadas, em especial das mulheres, dos negros e da população rural de baixa renda.

– II –

DA ADMISSÃO DO INSTITUTO SOU DA PAZ COMO *AMICUS CURIAE*

18. A participação dos *amici curiae* no âmbito do processo constitucional se liga à promoção de dois objetivos de máxima importância. Além de fortalecer a legitimidade



democrática da jurisdição constitucional, tornando-a mais plural e permeável aos influxos argumentativos provenientes da sociedade civil, o instituto permite que os magistrados tomem contato com novas razões e com diferentes pontos de vista, o que tende a enriquecer os debates judiciais, abrindo à Corte a possibilidade de proferir decisão não apenas mais legítima, como também melhor e mais bem informada sobre o tema em discussão.⁹

19. Este próprio Supremo Tribunal Federal vem louvando o papel fundamental que a intervenção do *amicus curiae* exerce sobre a prestação jurisdicional, especialmente na seara constitucional. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho de decisão do Min. Gilmar Mendes:

“Essa fórmula procedimental constitui um excelente instrumento de informação para a Corte Suprema. Não há dúvida, outrossim, de que a participação de diferentes grupos em processos judiciais de grande significado para toda a sociedade cumpre uma função de integração extremamente relevante no Estado de Direito.

[...]

Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos ‘amigos da Corte’. Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guarda da Constituição.

[...]

*Entendo, portanto, que a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito.”¹⁰*

⁹ Cf. Peter Häberle. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

¹⁰ STF. ADI n° 2.548, Decisão Monocrática, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 24.10.2005.



20. Atenta a esses objetivos, a Lei nº 9.868/1999 disciplinou a intervenção dos *amici curiae* nas ADIs e nas ADCs, estabelecendo, em seu art. 7º, § 2º, dois requisitos para a sua admissão: (i) “*a relevância da matéria*” e (ii) “*a representatividade adequada*”.¹¹ Não é difícil verificar que os dois requisitos estão presentes neste caso, justificando, dessa forma, a admissão do Instituto Sou da Paz como *amicus curiae*.

21. Por um lado, a matéria é extremamente relevante, pois se trata de ação constitucional que envolve diretamente a política legislativa de desarmamento, afetando, por consequência, direitos fundamentais de todos os cidadãos brasileiros, tais como os direitos à vida e à segurança.

22. Por outro lado, não pode haver dúvida sobre a representatividade do Instituto Sou da Paz para tratar da referida questão. Afinal, cuida-se de destacada organização da sociedade civil, de natureza apartidária, com cerca de 20 anos de existência,¹² que, de acordo com o seu próprio estatuto (**em anexo**), “*tem como missão contribuir para a prevenção da violência e promoção da cultura da paz e dos direitos humanos, por meio da mobilização da sociedade e do Estado e da implementação e difusão de práticas inovadoras nessa área, com atenção especial a [...] promoção do desarmamento e políticas de controle de armas*” (art. 3º, *caput* e inciso I).

23. A atuação do Instituto Sou da Paz parte da identificação dos problemas de violência, com a realização de diagnósticos e estatísticas sobre suas causas, circunstâncias e repercussões, para criar e implementar soluções viáveis e eficientes, bem como para contribuir com o assessoramento do Poder Público na implementação dessas soluções. Além disso, busca a mobilização da sociedade civil, por meio do monitoramento de

¹¹ O mesmo se extrai do art. 138, *caput*, do Novo Código de Processo Civil, que previu, como requisitos para a regular intervenção desses sujeitos processuais, “*a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia*” e “*a representatividade adequada*”.

¹² Cf. <<http://www.soudapaz.org/institucional/historia>>.



políticas e de projetos de lei, e da participação no debate público e em espaços institucionais de construção de políticas e de tomada de decisões¹³, como é o caso deste Supremo Tribunal Federal.

24. Ademais, vale dizer o Instituto Sou da Paz **já foi admitido como *amicus curiae* no âmbito da ADPF n° 581**, que também visa à declaração de inconstitucionalidade do Decreto n° 9.785/2019, tendo o seu julgamento sido pautado, assim como o desta ADI, para o dia 26/06/2019. Na decisão que deferiu o seu ingresso na referida ADPF, a Min. Rosa Weber afirmou: “*tenho por presentes, nos moldes do art. 6º, §2º, da Lei n° 9.882/1999, os requisitos legais, consideradas as justificativas apresentadas, a representatividade e capacidade institucional e técnica dos requerentes Instituto Sou da Paz, Instituto Igarapé e Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos*” (grifos acrescentados).

25. Assim, estão presentes os requisitos para a admissão do Instituto Sou da Paz como *amicus curiae* na ADI n° 6.139.

DAS VIOLAÇÕES DIRETAS PROMOVIDAS PELOS DECRETOS N° 9.785/2019 E N° 9.797/2019 À CONSTITUIÇÃO DE 1988

– III –

VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

26. O princípio da separação de poderes, consagrado no art. 2º da Constituição de 1988, foi concebido historicamente para assegurar a moderação no exercício do poder

¹³ Cf. <<http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos>>.



estatal, em prol da liberdade individual. A ideia essencial contida nesse princípio é a de que, ao se conferir funções estatais distintas a órgãos e pessoas diferentes, evita-se uma concentração exagerada de poderes nas mãos de qualquer autoridade, diminuindo-se o risco de despotismo.¹⁴ Ao lado disso, a separação de poderes promove também o objetivo de especialização funcional do poder, de modo a torná-lo mais eficiente na consecução dos fins públicos perseguidos.¹⁵

27. A separação de poderes persegue, assim, o equilíbrio político, servindo tanto à contenção do poder estatal como ao propósito de racionalizar a atuação do Estado.¹⁶ Nesse sentido, o referido princípio requer a estrita observância estatal dos limites constitucionais postos para a atuação dos poderes constituídos. O sistema de poderes limitados restará vulnerado sempre que um dos poderes estatais avançar sobre tarefas e competências atribuídas a outro, expandindo indevidamente as atribuições que lhes foram outorgadas pela Constituição de 88.

28. Conforme já destacou o Min. Celso de Mello, em voto memorável a respeito da ampliação abusiva de competências constitucionais consagradas ao Poder Executivo:

*“Torna-se necessário enfatizar que o coeficiente de liberdade dos povos expõe-se a sensível e perigosa redução, quando as instituições do Estado, ao usurparem atribuições que lhes **não** são próprias, **transgridem** o postulado da separação de poderes, **dando indevida expansão** às suas prerrogativas políticas e jurídicas, e, com esse comportamento revestido de ilicitude constitucional, culminam por desrespeitar a Constituição e por lesar, de maneira inaceitável, as*

¹⁴ Cf. Nuno Piçarra. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1989.

¹⁵ Como assinalou Luís Roberto Barroso, no núcleo básico da ideia da separação de poderes está o reconhecimento da necessidade de “*especialização funcional*”, que “*inclui a titularidade, por cada Poder, de determinadas competências privativas*” (*Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. Op. cit.*, p. 174).

¹⁶ Cf. Bruce Ackerman. *A Nova Separação de Poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 65 ss.



liberdades civis, as franquias democráticas e os parâmetros cuja estrita observância deve condicionar o exercício do poder estatal.”¹⁷

29. A violação ao princípio da separação de poderes no caso em análise mostra-se evidente. Ao editar os Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019, o Poder Executivo promoveu indevida usurpação institucional da função de legislar conferida ao Poder Legislativo, função essa já concretizada através da edição do Estatuto do Desarmamento. É o que se passa a demonstrar. Na verdade, têm-se decretos que fomentam a posse de armamentos – “Decretos do Armamento” – regulando o Estatuto do Desarmamento. A colisão entre o espírito da lei e dos decretos impugnados não poderia ser mais flagrante!

30. Inicialmente, verifica-se que os Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 foram editados pelo Presidente da República, **no uso da atribuição prevista no art. 84, inciso IV, da Constituição**. Como se sabe, o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo pelo referido dispositivo constitucional destina-se, precipuamente, à complementação de matérias disciplinadas por lei.¹⁸

31. Ao atribuir ao Executivo o poder de “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”, a CF/88 previu a edição dos chamados regulamentos de execução. Trata-se de atos normativos secundários em relação a uma determinada lei, a qual servem seja para lhe completar o sentido, seja para explicitar a maneira pela qual a Administração cumprirá suas determinações.¹⁹

32. Como instrumentos de formalização do poder regulamentar do Executivo, os decretos podem apresentar variados graus de detalhamento. Há matérias tratadas em

¹⁷ Cf. STF. ADI nº 2.213- MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23/04/2004 (grifos originais).

¹⁸ Cf. Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 420.

¹⁹ Cf. Alexandre Santos de Aragão. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 34.



diplomas legais que exigem maior especificação ou que requerem normas que viabilizem sua operacionalização. Por isso, admite-se que os regulamentos de execução aclarem conceitos jurídicos indeterminados ou densifiquem um preceito normativo de conteúdo abstrato.

33. O que não se admite, em nenhuma hipótese, é a utilização da prerrogativa prevista pelo art. 84, IV, da Constituição para ir contra o disposto na lei, alterando-lhe o objetivo, modificando sua abrangência ou criando direitos e obrigações que ela não prevê. Um regulamento jamais pode inviabilizar a execução de uma política pública prevista na lei que ele pretende regular. Tais hipóteses configuram verdadeiro abuso de poder regulamentar, com a indevida expansão de atribuições previstas pelo texto constitucional e em franca violação à separação de poderes.

34. Não por acaso, o art. 49, inciso V, da Constituição autoriza o Congresso Nacional a sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo, indo *contra legem* ou *praeter legem*. E, como dito anteriormente, já existem dezenas de projetos de decreto legislativo com vistas à sustação dos efeitos dos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019. Colaciona-se, a propósito, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho:

“A prerrogativa [prevista no art. 84, IV, CF/88], registre-se, é apenas para complementar a lei; não pode, pois, a Administração alterá-la a pretexto de estar regulamentando. Se o fizer, estará cometendo abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo. Por essa razão, o art. 49, V, da CF autoriza o Congresso Nacional a sustar atos normativos que extrapolem os limites do poder de regulamentação.”²⁰

²⁰ José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 57.



35. Este eg. Supremo Tribunal Federal também já se manifestou no sentido de que a edição de regulamentos que atentam contra a vontade da lei que pretendem densificar configura abuso de poder regulamentar. É ver-se:

“Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua ‘contra legem’ ou ‘praeter legem’, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar’ [...].”²¹

36. Pois bem. Em que pese a constatação de que o exercício do poder regulamentar do Executivo para subverter manifestação de vontade emanada pelo Legislativo viola o princípio da separação de poderes, foi justamente isso o que fizeram os Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019.

37. A pretexto de regulamentar o Estatuto do Desarmamento, os atos normativos em questão introduziram regramento totalmente incompatível com a política pública estabelecida no referido diploma legislativo.

38. Conforme já destacado, a vontade legislativa que originou a Lei nº 10.826/2003 determinou a restrição a armas, introduzindo numerosos limites concretos ao registro, porte, posse e comercialização de armas de fogo, assim como medidas para facilitar o combate ao tráfico ilícito pelas polícias. É o que se depreende, inclusive, dos debates que

²¹ STF. ACO nº 1.048-QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 31/10/2007.



conduziram à sua aprovação, através das falas dos então senadores César Borges e Aloizio Mercadante, respectivamente:²²

“É preciso que todos estejam imbuídos de que temos que respeitar a vida do nosso semelhante, porque se a pessoa não mata com arma de fogo, pode matar com uma faca. Ocorre que a arma de fogo é muito mais letal. Com ela, podemos atingir o nosso semelhante de longe, sem direito de defesa. Mesmo correndo, atinge-se de longe. Por isso que a arma de fogo tem toda essa periculosidade e, sem sombra de dúvida, contribui para o aumento da violência.”

“O Congresso Nacional tem de ter a coragem de dizer que este País tem de se desarmar, que não vamos mais tolerar posse e porte ilegal de armas, que o porte será restrito e severo a quem função nesta área, que a posse tem de ser rigorosa e que quem possa comprar e possuí-la em casa tem de ter responsabilidade. As empresas também têm de ser responsabilizadas por esse processo.”

39. No mesmo sentido, figura a própria justificativa do projeto da lei que o originou, como se pode perceber do trecho abaixo transcrito:

*“A onda de violência que vem se avolumando em nosso país, fartamente noticiada, tem como uma das suas principais causas a facilidade de obtenção e uso de armas de fogo. O Estado não pode se eximir de seu dever de manter a segurança pública, reduzindo este perigo a um grau suportável. Conforme o projeto que ora apresento, o uso de armas de fogo passa a ser objeto de estrito controle estatal, sendo permitido apenas em circunstâncias excepcionais”.*²³

40. O ponto também foi bem destacado pelo Min. Ricardo Lewandowski quando do julgamento da ADI n° 3.112, que analisou a constitucionalidade de dispositivos do

²² Extraídas da Ata da Reunião da Subcomissão de Segurança do Senado Federal, de 17 de setembro de 2003.

²³ Senado Federal. *Diário*, edição de 05 de maio de 1999, p. 10.040.



Estatuto do Desarmamento. Veja-se, a propósito, o seguinte trecho do voto proferido por S. Exa.:

*“[...] observo que a edição do Estatuto do Desarmamento, que resultou da conjugação da vontade política do Executivo com a do Legislativo, representou uma resposta do Estado e da sociedade civil à situação de extrema gravidade pela qual passava – e ainda passa – o País, no tocante ao assustador aumento da violência e da criminalidade, notadamente em relação ao dramático incremento do número de mortes por armas de fogo entre os jovens”.*²⁴

41. Conforme afirmou o Min. Gilmar Mendes, *“a política estabelecida para a segurança pública é a da VEDAÇÃO AO USO, AO PORTE DE ARMA e À VENDA. Elege-se como imperativo da segurança pública o absoluto e total controle das armas de fogo no Brasil”.*²⁵

42. Ora, os Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 **inverteram completamente essa lógica**, disciplinando as limitações legais para a aquisição de armas de fogo de tal forma que elas deixaram de constituir propriamente limitações, resultando na ampla elegibilidade para o porte de armas e na revogação implícita dos dispositivos da lei.

43. Para que se compreenda essa afirmação, cumpre analisar brevemente as principais alterações introduzidas pelos atos normativos em questão sobre o Estatuto do Desarmamento.

44. O Estatuto do Desarmamento prevê, em seu art. 4º, quatro requisitos para que os interessados possam adquirir arma de fogo de uso permitido. São eles: a *efetiva necessidade* da arma de fogo; a idoneidade do adquirente; a ocupação lícita e residência certa do interessado; e a capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio da arma de fogo. A lei demanda a apresentação de certidões, documentos e atestados aptos

²⁴ STF. ADI nº 3.112, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 26/10/2007.

²⁵ STF. HC nº 96.759, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 12/06/2012.



a comprovar a presença desses requisitos. Especificamente em relação ao requisito da “efetiva necessidade”, exige do requerente a apresentação de uma declaração que a justifique.

45. Especificamente quanto ao porte de armas de fogo, o Estatuto estabelece, em seu art. 6º, a sua expressa proibição, exceto, dentre outros casos, para os integrantes de forças de segurança e para os empregados de empresas de segurança privada e de transporte de valores. Também prevê, em seu art. 10, que a autorização para o porte é de competência da Polícia Federal, mediante anuência prévia do SINARM, e sua expedição dependerá da comprovação da efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física, da apresentação de documentação da propriedade de arma de fogo e do seu registro, bem como do atendimento das demais exigências enumeradas no parágrafo anterior.

46. Os novos regulamentos romperam totalmente com a lógica legal, instituindo um regime que ampliou para praticamente todas as pessoas o direito de acesso a armas de fogo. Isso se extrai, em primeiro lugar, do seu art. 9º, § 1º, do Decreto nº 9.785/2019, que estabelece a presunção de veracidade dos fatos e circunstâncias expostos na declaração de efetiva necessidade, enfraquecendo o poder da Polícia Federal para analisar os fundamentos da referida declaração. Ademais, dispõe, em seu art. 9º, § 8º, que a referida presunção se aplica para a aquisição de até quatro (!) armas de fogo de uso permitido, sendo dispensada qualquer justificativa do requerente a respeito da necessidade desse número de armamentos. Veja-se:

“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.”



47. Nesse artigo, há verdadeira confissão da contrariedade do Decreto nº 9.785/2019 com o Estatuto do Desarmamento. É que, após dispensar a apresentação de justificativa específica da efetiva necessidade de cada aquisição adicional de armas de fogo até o limite de quatro – o que certamente é exigido pela Lei nº 10.826/2003 –, a norma permite a aquisição de um número superior de armas, desde que *devidamente demonstrada* a sua efetiva necessidade. A norma regulamentar reconhece, portanto, que a lei requer a demonstração das circunstâncias individuais e específicas que justifiquem a aquisição de toda e qualquer arma de fogo de uso permitido – e mesmo assim torna sem efeito essa exigência para a compra de armamentos em número igual ou inferior a quatro. Antes, a Polícia Federal poderia, *e.g.*, analisar e considerar que o proprietário de três imóveis e uma empresa estaria apto a comprar quatro armas. No modelo atual, alguém com uma única residência poderá comprar quatro armas para a mesma casa, sem ter que apresentar qualquer motivação adicional para isso.

48. Ademais, existem algumas classes que, de acordo com o próprio Decreto nº 9.785/2019, não se sujeitam a esse limite máximo de armas adquiridas. Cuida-se dos colecionadores, dos caçadores e dos atiradores, que estão autorizados a adquirir, respectivamente, até cinco, quinze e trinta (!) armas de uso permitido, podendo essas quantidades ser ainda maiores, a critério da Polícia Federal (art. 9º, §§ 10 e 11, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019).

49. O Decreto nº 9.785/2019 também fixa quantidades excessivas e desarrazoadas de munição que pode ser anualmente adquiridas por particulares. Com efeito, prevê o seu art. 19, § 1º, que os proprietários de armas de fogo de uso restrito podem comprar até 1.000 (!) munições anuais para cada arma, ao passo que os proprietários de armamentos de uso permitido podem adquirir até 5.000 (!) munições anuais para cada arma. Para que se compreenda o injustificado excesso subjacente a essa autorização, deve-se recordar que, antes, os civis estavam autorizados a adquirir apenas 50 munições por arma, na forma do artigo 5º da Portaria COLOG nº 12/2009. Em outras palavras, houve aumento de cem vezes do número de munições anuais de aquisição autorizada!

50. Não bastasse, o art. 19 do Decreto n° 9.785/2019 também prevê, em seus §§ 2° e 4° (redação dada pelo Decreto n° 9.797/2019), que alguns indivíduos e organizações não se sujeitam ao limite máximo para aquisição de munições. É o caso, *e.g.*, das entidades de tiro e estandes de tiro credenciados, para fornecimento aos seus membros, associados, integrantes ou clientes, bem como dos atiradores e caçadores, nos termos de autorização do Comando do Exército, que podem, portanto, comprar quantia irrestrita de munições.

51. De maneira ainda mais chocante, o Decreto n° 9.785/2019, na redação dada pelo Decreto n° 9.797/2019, permite o acesso da população brasileira a armas de fogo de alto potencial destrutivo. Com efeito, o seu art. 2°, especialmente os incisos I e VII, ampliou o rol de armamentos de uso permitido, possibilitando que o cidadão comum possua armas equivalentes ou, até mesmo, mais potentes que as de uso cotidiano das forças policiais, como pistolas 9mm e revólveres (curtas até 1.620 joules), carabinas semi-automáticas .40 ou 9mm (longas até 1.620 joules, com exceção de automáticas), e espingardas calibre 12 cano serrado, semi-automática (portáteis de alma lisa).

52. Mas não é só. No tocante ao porte de armas de fogo, o Decreto n° 9.785/2019 e n° 9.797/2019 alargaram, de maneira genérica e injustificada, os conceitos de atividade profissional de risco e de ameaça à integridade física para fins de verificação de efetiva necessidade, em absoluta contramão à Lei n° 10.826/2003. É o que se depreende do art. 20, §§ 3° e 4°, do Decreto n° 9.785/2019, com as alterações promovidas pelo Decreto n° 9.797/2019:

“Art. 20. [...]

§ 3° São consideradas atividades profissionais de risco, para fins do disposto no inciso I do § 1° do art. 10 da Lei n° 10.826, de 2003, o exercício das seguintes profissões ou atividades:

I - instrutor de tiro ou armeiro credenciado pela Polícia Federal;

II - 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) 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, durante o exercício do mandato;*
 - h) que seja oficial de justiça;*
 - i) de trânsito;*
 - III - advogado;*
 - IV - proprietário:*
 - a) de estabelecimentos que comercializem armas de fogo; ou*
 - b) de escolas de tiro;*
 - V - dirigente de clubes de tiro;*
 - VI - empregado 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;*
 - VII - profissional da imprensa que atue na cobertura policial;*
 - VIII - conselheiro tutelar;*
 - IX - motorista de empresa de transporte de cargas ou transportador autônomo de cargas;*
 - X - proprietário ou empregado de empresas de segurança privada ou de transporte de valores;*
 - XI - guarda portuário;*
 - XII - integrante de órgão do Poder Judiciário que esteja efetivamente no exercício de funções de segurança; ou*
 - XIII - integrante de órgão dos Ministérios Públicos da União, dos Estados ou do Distrito Federal e Territórios que esteja efetivamente no exercício de funções de segurança.*
- § 4º Considera-se ameaça à integridade física, para fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003, o fato de o requerente do porte de arma de fogo ser:*
- I - caçador ou colecionador de arma de fogo com Certificado de Registro expedido pelo Comando do Exército; ou*
 - II - domiciliado em imóvel rural, assim definido como aquele que se destina ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa*



vegetal, florestal ou agroindustrial, nos termos do disposto na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, cuja posse seja justa, nos termos do disposto no art. 1.200 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.”

53. Ora, se o próprio texto da Lei nº 10.826/2003 estabelece que a efetiva necessidade deve ser demonstrada caso a caso, é porque se trata de requisito a ser analisado em cada hipótese específica, de acordo com as suas peculiaridades concretas. Dessa maneira, a autorização genérica para o porte de armas, conferida irrestritamente pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 a pessoas que exerçam determinados cargos e profissões – como, *e.g.*, **todos** os detentores de cargos eletivos, advogados e caminhoneiros – além dos indivíduos domiciliados em imóvel rural cuja posse não seja violenta, clandestina ou precária, não se coaduna com a vontade do legislador ao elaborar o Estatuto do Desarmamento. Ao contrário, torna de todo inócuo o critério legal.²⁶

54. A propósito, cumpre ressaltar que, segundo estimativas desenvolvidas pelo Instituto Sou da Paz a partir de dados públicos, **cerca de 20 milhões de pessoas passaram a poder portar armas de fogo no Brasil depois da edição dos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019.** Constata-se, pois, que se trata efetivamente de “Decretos do Armamento”, como já dito nesta petição.

55. Por fim, outra gravíssima ilegalidade perpetrada pelo Decreto nº 9.785/2019, e que também se relaciona à observância ao princípio da separação de poderes, diz respeito à criação de norma infralegal de natureza penal, em violação ao princípio da reserva de lei ou de reserva de parlamento. Sabe-se que, em matéria penal, prevalece sempre o

²⁶ Conforme dito pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão na Nota Técnica nº 9/2019/PFDC/MPF, o Decreto nº 9.785/2019, na redação conferida pelo Decreto nº 9.797/2019, “*segue confrontando a política pública aprovada pelo Poder Legislativo, com a introdução de uma política de elegibilidade generalizada à posse e porte de armas de fogo por qualquer cidadão, em contrariedade às regras de restrição aprovada em lei*”. Cf. <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2019>>.



postulado da reserva constitucional absoluta de lei em sentido formal, previsto no art. 5º, XXXIX, da Constituição.²⁷

56. Conforme já assentou esta E. Suprema Corte, no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.075:

“O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador.”²⁸

57. Verifica-se que, ao introduzir uma medida de cautela no armazenamento de armas de fogo em residências habitadas por menor de 18 anos ou pessoa com deficiência mental, o Decreto nº 9.785/2019 alterou também o âmbito de incidência de uma norma incriminadora prevista no Estatuto do Desarmamento. Afinal, prevê o seu art. 9º, inciso VIII, que, para fins de aquisição de arma de fogo, o interessado deverá *“apresentar declaração de que possui lugar seguro para armazenamento das armas de fogo das quais seja proprietário de modo a adotar as medidas necessárias para impedir que menor de dezoito anos de idade ou pessoa com deficiência mental se apodere de arma de fogo que esteja sob sua posse ou que seja de sua propriedade nos termos do disposto no art. 13 da Lei nº 10.826, de 2003”* (grifos acrescentados).

²⁷ Cf., a propósito, Francisco de Assis Toledo. *Princípios básicos de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1994; Eugenio Raul Zaffaroni e José Henrique Pierangeli. *Manual de Direito Penal Brasileiro: parte geral*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

²⁸ STF. ADI nº 2.075-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/06/2003.

58. O tipo penal previsto no art. 13 do Estatuto do Desarmamento prevê pena de detenção, de um a dois anos, e multa àquele que “*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*” (grifos acrescentados). Sem adentrar o mérito da norma prevista pelo Decreto nº 9.785/2019 – que será examinado no item V desta petição –, fato é que ela dispôs sobre a abrangência do tipo penal mencionado.

59. Com efeito, pode-se interpretar a atribuição de efeitos penais à introdução de exigência de cofre ou local com tranca de duas maneiras. Por um lado, ela pode ampliar o tipo previsto no art. 13 da Lei nº 10.826/2003. É que diversas outras iniciativas poderiam ser capazes, em tese, de atender igualmente à exigência penal, que não a presença de cofre ou local com tranca. Apesar disso, a ausência dessas providências se converte em razão de incidência da norma penal. Por outro, a inovação infralegal restringe a noção de “cautela necessária”, pois a simples existência de cofre ou local seguro não importa em sua utilização e na efetiva observância da cautela exigida por lei. Assim, por qualquer ângulo que se observe a questão, houve ingerência sobre o âmbito de incidência de norma sancionatória, sem a necessária observância da reserva legal.

60. Para a melhor compreensão desta questão, recorre-se, mais uma vez, a fragmento da manifestação elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que, apesar de elaborada no contexto do Decreto nº 9.685/2019, ainda se aplica, nesse ponto, ao Decreto nº 9.785/2019:

“O decreto, por suposto, não pode definir que a inexistência do ‘cofre ou local seguro com tranca’ caracteriza o referido crime por duas razões não excludentes entre si, a depender da interpretação que se dê ao dispositivo: uma, por limitar o conceito de ‘cautela necessária’ utilizado na lei e, outra, por ampliar o alcance da norma sancionatória. O simples fato de possuir o cofre ou o local seguro não significa que eles foram devidamente utilizados, ou seja, que foram observadas as cautelas necessárias para impedir que o menor ou deficiente se



apodere da arma de fogo. Por outro lado, o agente pode adotar cautelas diversas, eventualmente de muito maior eficiência do que a manutenção da arma em ‘local seguro com tranca’, o que é suficiente para afastar a tipicidade penal.”²⁹

61. Resta, portanto, configurada a violação ao princípio da reserva absoluta de lei, que submete ao domínio formal da lei todo o tratamento jurídico de sanções penais, com exclusão de quaisquer outras fontes normativas. Não há dúvida, também por essa razão, de que o Decreto nº 9.785/2019, exorbitou o espaço normativo reservado pela Constituição à regulamentação.

62. Por tudo isso, constata-se que os decretos impugnados na presente ação do controle concentrado de constitucionalidade violaram, a um só tempo, os princípios da separação de poderes e da reserva legal.

– IV –

VIOLAÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À VIDA E À SEGURANÇA

63. Os Decreto nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 também são inconstitucionais por ofenderem os direitos à vida e à segurança, garantidos no artigo 5º, *caput*, e no art. 144 da Constituição de 1988.

64. Sabe-se que os direitos fundamentais possuem uma dimensão negativa e outra positiva. Ao mesmo tempo em que exigem que o Estado se abstenha de violá-los, demandam também uma atuação estatal que crie condições materiais para a sua fruição,

²⁹ Cf. Deborah Duprat e Marlon Alberto Weichert. “Representação pela propositura de ADPF em face do Decreto 9685 de 15 de janeiro de 2019”. *Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/seguranca-publica/atuacao-do-mpf/representacao-pela-propositura-de-adpf-em-face-do-decreto-9-685-de-15-de-janeiro-de-2019>. p. 15.



o que inclui deveres de proteção estatal contra ações do próprio poder público e dos particulares.³⁰

65. Pois bem. No seu aspecto negativo, o direito à vida demanda que o Estado não ceife a vida das pessoas. Trata-se de imperativo dirigido ao ente estatal, incluindo o seu aparato policial-repressor, para que respeite o direito de todo indivíduo de viver.³¹ Em relação ao caráter prestacional, ele exige do Estado medidas efetivas e materiais, bem como políticas públicas eficientes para assegurar materialmente o direito à vida de cada um.

66. Nesse sentido, a dimensão prestacional do direito à vida também está intimamente relacionada com o direito fundamental à segurança, que demanda do Estado uma estrutura de segurança pública que garanta a integridade física das pessoas e que impeça a prática de justiça privada que possa culminar em violação a esse direito.³² Trata-se, é interessante notar, de dever que, desde os primórdios da Idade Moderna, figura entre as próprias justificativas da legitimidade do poder estatal.

67. O Poder Público deve não só se abster de causar insegurança às pessoas, como também adotar medidas positivas para promover a segurança física e patrimonial de todos. Nessa dimensão, o direito à segurança encontra amparo não só no art. 5º, *caput*, mas também no art. 144 da Constituição, que prevê a segurança pública como dever do Estado, a qual tem entre seus principais objetivos a incolumidade das pessoas.

³⁰ Cf. Ingo Wolfgang Sarlet. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 374-375. Sobre os deveres de proteção, ver, ainda, Robert Alexy. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 450-456.

³¹ Cf. André Ramos Tavares. “Comentário ao artigo 5º, *caput* da Constituição”. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 213.

³² André Ramos Tavares. “Comentário ao artigo 5º, *caput* da Constituição”. *Op. cit.*, p. 214.



68. Cabe ao Estado, portanto, modelar políticas públicas com aptidão para resguardar a ordem pública e a aplicação da lei penal, atuando especialmente na seara preventiva. Uma política pública de segurança deve voltar-se a garantir a proteção da vida e da integridade física de seus cidadãos, bem como a estabilidade social e a tranquilidade para que os particulares desenvolvam suas aspirações e suas potencialidades.³³ Ela não pode ser improvisada. Deve ser responsável e respeitar considerações empíricas e científicas sobre seus prováveis efeitos.

69. O dever imputado ao Estado de proteger os bens jurídicos tutelados pela Constituição – como é o caso da vida e da segurança – também consiste em uma das expressões do princípio da proporcionalidade, que veda a proteção insuficiente de direitos fundamentais.³⁴ Ocorre violação à proibição de proteção insuficiente quando a tutela estatal conferida a direitos e bens jurídicos constitucionalmente relevantes se revela insuficiente, sem que haja ganho contraposto a outro bem jurídico que compense o déficit de proteção.³⁵

70. E esses importantes deveres estatais, extraídos da dimensão positiva do direito à vida e à segurança e do princípio da proporcionalidade, foram violados pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019, que desnaturaram a política pública instituída pelo Estatuto do Desarmamento.

³³ Cf. Cláudio Pereira de Souza Neto. Comentário ao artigo 5º, *caput* da Constituição. Op. Cit.

³⁴ Cf. Claus Wilhelm Canaris. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Lisboa: Almedina, 2003; Daniel Sarmento. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 129-138 e Ingo Wolfgang Sarlet. “Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição do excesso e a proibição de insuficiência”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 47, 2004, p. 60-112;

³⁵ Essa dimensão do princípio da proporcionalidade vem sendo, inclusive, empregada pelo STF, como se vê em precedente da lavra do Min. Gilmar Mendes, sobre o uso do Direito Penal para proteção de direitos fundamentais, em que se consignou: “*Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição de excesso (Übermassverbot) como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbot)*”. (STF, HC 104.410, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 27/03/2012)



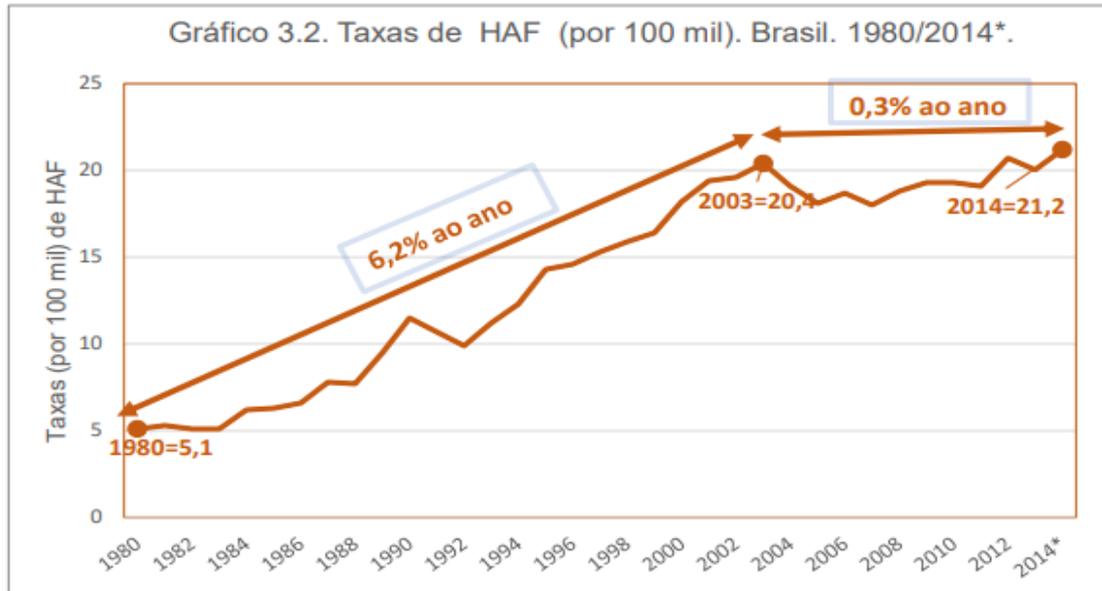
71. Isso porque a política de controle de armas, implementada a partir da Lei nº 10.826/2003, representou avanço inegável na promoção da segurança pública e na proteção do direito à vida. Todos os estudos empíricos relevantes elaborados sobre a matéria demonstram que a ampliação do acesso a armas de fogo resulta no aumento da violência e da letalidade dessa mesma violência. Nesse sentido, os especialistas mais prestigiados³⁶ são unânimes ao afirmar que a negativa da posse e do porte de armas à generalidade dos brasileiros, promovida pela Lei nº 10.826/2003, é iniciativa que vem colaborando para impedir que os elevados índices de letalidade e criminalidade que experimentamos se agravem ainda mais.

72. Conforme o Mapa da Violência 2016,³⁷ o crescimento dos homicídios por armas de fogo foi sistemático e constante entre 1980 e 2003, com acelerado ritmo de 8,1% ao ano. A partir de 2003, o número de homicídios começou a cair, tendo retomado seu crescimento a partir de 2008, em ritmo significativamente menor. Tem-se assim que, desde a edição do Estatuto do Desarmamento até o ano de 2014, o crescimento de vítimas de homicídios por armas de fogo ficou em 2,2% ao ano.

73. Esse impacto positivo da política de controle das armas inaugurada em 2003 fica ainda mais evidente quando se faz a devida consideração do aumento populacional experimentado. Assim é que, ao examinar o número de homicídios para cada 100 mil habitantes no Brasil, o Mapa da Violência concluiu que, de 2003 a 2014, ele experimentou um aumento de 0,3% ao ano, quando de 1980 a 2003 esse aumento ficou em 6.2%. Confira-se:

³⁶ Neste sentido destaca-se o já mencionado “Manifesto dos pesquisadores contra a revogação do Estatuto do Desarmamento” (cf. http://www.soudapaz.org/upload/pdf/manifesto_dos_pesquisadores_contra_a_revoga_o_do_estatuto_do_desarmamento_21_de_setembro_de_2016_vers_o_final.pdf)

³⁷ Julio Jacobo Waiselfsz. *Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. FLACSO Brasil, 2015, p. 17. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf>. Acesso em 03 fev. 2019.



Fonte: Processamento Mapa da Violência 2016.
*2014: dados preliminares.

74. Além disso, o Mapa da Violência aponta uma queda nas taxas das demais causas de morte por arma de fogo ao longo do tempo: 20,3% nos suicídios; 38,0% nos acidentes e 52,2% nas causas indeterminadas. O documento estima a taxa de vidas poupadas (ou seja, a diferença entre as mortes previstas e as efetivamente ocorridas) em função do Estatuto do Desarmamento:³⁸ desde a implantação da política pública prevista no referido diploma legal até o ano de 2014, teriam sido salvas nada menos que **133.987 vidas!**³⁹ É o que demonstra o gráfico abaixo:

³⁸ Os dados foram extraídos de Julio Jacobo Waiselfsz. *Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. FLACSO Brasil, 2015, p. 65-67.

³⁹ Julio Jacobo Waiselfsz. *Mapa da Violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. FLACSO Brasil, 2015, p. 65-67.



Instituto
SoudaPaz

UERJ Direitos

Clínica de Direitos Fundamentais
da Faculdade de Direito da UERJ



Fonte: Processamento do Mapa da Violência 2016.

*2014: dados preliminares.

75. No mesmo sentido, mas com uma série histórica maior, o recente relatório do Atlas da Violência 2019 demonstra como o Estatuto do Desarmamento foi efetivo para frear o crescimento de mortes. É ver-se:

“Enquanto nos 14 anos após o ED, entre 2003 e 2017, o crescimento médio anual da taxa de homicídios por arma de fogo no país foi de 0,85%. Nos 14 anos antes do ED, a taxa média anual havia sido de 5,44%, ou mais de seis vezes maior.”⁴⁰

⁴⁰ IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da Violência 2019*, p. 81. Disponível eletronicamente em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf>.



76. Concluiu-se, portanto, que, ao contribuir objetivamente pela diminuição da circulação de armas na sociedade, o advento do Estatuto do Desarmamento influenciou diretamente sobre a redução de homicídios e demais causas de mortalidade por armas de fogo, promovendo com isso os direitos fundamentais à vida e à segurança da população brasileira. Não foi outra a conclusão do Instituto Sou da Paz no estudo denominado “Controle de armas no Brasil: o caminho a seguir”, *in verbis*:

*“O Estatuto do Desarmamento foi um fator importante para reverter o crescimento acelerado das mortes por arma de fogo no Brasil. Entre 1993 e 2003, 292.735 pessoas foram mortas por disparos de armas de fogo, ao passo que a taxa por 100 mil habitantes crescia aproximadamente 6,9% ao ano. Houve uma clara reversão de tendência a partir de 2004, com o crescimento caindo para 0,3% ao ano. Tal foi a reversão que as taxas de mortes por agressão por arma de fogo registradas em 2003 e 2012 foram praticamente idênticas: 20,4 e 20,7 mortes por 100 mil habitantes”.*⁴¹

77. Do mesmo modo, pesquisa realizada com dados fornecidos pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo endossa o impacto positivo do desarmamento da

⁴¹ Ana 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. 1. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/upload/pdf/controle_de_armas_no_brasil_o_caminho_a_seguir_isdp_fes_nov_2015.pdf>.



população sobre a preservação de seu direito à vida e à segurança. A correlação entre a apreensão de armas em operações policiais e o número de homicídios dolosos entre 2009 e 2012, revela que a apreensão de 100 armas pela polícia resulta na preservação de 23 vidas. Conforme concluiu a pesquisadora Sueli Felix:

“[...] corroboramos a necessidade do aumento no controle de armas, desde a entrada em território nacional até a circularidade em mãos impróprias. A importância do desarmamento na preservação da vida, na queda dos homicídios ou na possibilidade de essa arma cair em mãos de criminosos que a utilizarão contra todos, inclusive, em confronto com a polícia”.⁴²

78. Por tudo isso, ao inverter a política do desarmamento e facilitar o acesso e a circulação de armas de fogo, os Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 contribuíram para a deterioração das conquistas até aqui obtidas no campo da proteção à vida e à segurança. A flexibilização dos requisitos para a aquisição de armas pelo cidadão comum – por meio da presunção generalizada de efetiva necessidade para a obtenção de até quatro armas (ou mais, dependendo da comprovação da necessidade), no caso de posse, e da presunção absoluta e sem avaliação concreta e individualizada do risco do exercício de atividade profissional ou de ameaça à integridade física das atividades descritas no art. 20, § 3º do Decreto nº 9.785/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019, no caso do porte de armas de uso permitido – favorecem a consolidação de uma sociedade bélica, que busca a resolução de conflitos pelas próprias mãos, contribuindo, assim, para ocorrência de toda a gama de crimes relacionados às armas de fogo, em especial os homicídios.

79. Além disso, como já se viu, os atos normativos em questão aumentam significativamente a quantidade de armas de fogo e de munições em circulação no país, e permitem que pessoas comuns tenham acesso a armamentos de alto potencial destrutivo.

⁴² Sueli Andruccioli Felix. “Armas versus vidas: análise de regressão sobre o impacto da apreensão de armas nos homicídios”. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP*. Maio/2013, p. 129.



Nesse novo cenário, é patente o risco de que conflitos cotidianos como brigas de trânsito e desavenças domésticas venham a terminar de forma letal. Nessa linha, consigna o estudo do Instituto Sou da Paz:

“Uma parcela considerável dos homicídios no Brasil decorre de conflitos banais, e o acesso a armas aumenta os riscos de que essas discussões tenham desfechos trágicos. [...] 83% dos homicídios esclarecidos no Estado de São Paulo nos anos de 2011 e 2012 tiveram motivações fúteis, ou foram decorrência de “vinganças”, “desavenças” e questões “passionais”. Em cinco dos outros dez estados incluídos na pesquisa, os homicídios praticados por motivos fúteis superaram 50% do total dos casos esclarecidos, chegando a 53,9% em Goiás, 64,2% no Amapá, e 74,5% em Santa Catarina.”⁴³

80. Os Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 ainda vão contra a doutrina da proteção integral, contemplada no art. 227 da CF/88 e no art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao permitir que menores entre catorze de dezoito anos pratiquem tiro esportivo. Tal situação põe em maior risco o direito à vida e à segurança de adolescentes, facilitando o seu acesso ao universo das armas de fogo, em desconformidade com o ordenamento constitucional brasileiro.

81. Como aponta a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal na Nota Técnica nº 8/2019-PFDC,⁴⁴ a exposição precoce e sem limites de menores a armas de fogo vai de encontro com a situação peculiar de pessoa em processo de desenvolvimento. Daí por que, no regime do regulamento anterior, exigia-se a intervenção do Juiz de Direito, que agia como ponderador dos interesses da criança e 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.

⁴³ Ana 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. 17.

⁴⁴ Cf. <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-8-2019>>.



82. Não se pode, ademais, desprezar o potencial de extravio das armas de origem lícita. Na verdade, boa parte das armas utilizadas em atividades ilícitas e criminosas é de origem lícita. Conforme se extrai de estudo realizado pelo Instituto Sou da Paz,⁴⁵ a diminuição no número de armas legais em circulação reduz o estoque de armamentos que podem cair na ilegalidade. Isso porque milhares de armas são perdidas ou extraviadas no Brasil anualmente. Apenas no Estado de São Paulo, foram 11,5 mil casos, sendo 53% deles em casas e comércios, locais diretamente impactados pela flexibilização da posse e do porte de armas ora contestada.⁴⁶

83. Analisando o perfil das armas apreendidas em ocorrências criminais, fica clara a conexão entre esses mercados, quais sejam, o legal (acessado pelo registro por civis) e o ilegal (de armas sem registro, usadas em cometimento de toda sorte de delitos). Com efeito, levantamento feito por Instituto Sou da Paz, em conjunto com o MPESP, comprovou que ao menos 38% das armas com numeração, apreendidas após terem sido utilizadas em roubos e homicídios na cidade de São Paulo, tinham registro legal prévio. Pesquisa semelhante, realizada no Estado de Goiás com armas apreendidas usadas em crimes,⁴⁷ revelou que 43% delas tinham registro legal. Portanto, é fundamental ter em mente que facilitar a aquisição e a circulação de armas de fogo e de munições e insumos de recarga é contribuir para que novos armamentos cheguem às mãos de criminosos.

84. Segundo dados do SINARM, 22.944 armas de fogo foram perdidas ou extraviadas entre 2009 e 2011.⁴⁸ No mesmo período, 29.349 armas foram furtadas ou

⁴⁵ Ana 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.

⁴⁶ Cf. <<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>>.

⁴⁷ Cf. <<https://globoplay.globo.com/v/7418549/>>.

⁴⁸ Instituto Sou da Paz. Pedido de Informação via Lei de Acesso a Informação 08850.000969/2012-23, realizado em 16/07/2012 e atendido em 23/07/2012. Cópia nos arquivos do Instituto Sou da Paz.



roubadas.⁴⁹ Estima-se, ainda, que o número real de armas extraviadas, furtadas e roubadas seja significativamente superior aos totais contabilizados devido a existência de subnotificação.⁵⁰ Somente no Rio de Janeiro, a CPI do Tráfico de Armas, concluída em 2011 pela Assembleia Legislativa, apurou que 8.912 armas foram desviadas no estado entre 2000 e 2010, e que aproximadamente 71% delas pertenciam a pessoas físicas.⁵¹ Resta claro, portanto, que facilitar a aquisição e a circulação de armas de fogo aumenta o risco de violência ao qual se expõe a sociedade coletivamente.

85. Mas não é só. Outra gravíssima violação operada pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 à dimensão positiva do direito à vida e à segurança diz respeito à redução irresponsável do engajamento do Estado na fiscalização dos requisitos legais para a obtenção de armas de fogo. O art. 64 do Decreto nº 9.785/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019, estabelece o prazo de 60 (sessenta) dias para que as autoridades administrativas competentes analisem o requerimento dos interessados sobre qualquer um dos procedimentos estabelecidos no referido ato normativo.

86. Sem embargo, de forma inédita e irresponsável, o art. 64, § 3º, do referido decreto prevê que, transcorrido o prazo mencionado acima para a apreciação do pedido, sem que haja qualquer resposta da Administração Pública, consideram-se aprovados tacitamente os pedidos formulados no requerimento, salvo se constatado, posteriormente, o não cumprimento dos requisitos legais (§ 4º). Em outras palavras, a mora administrativa para além dos 60 (sessenta) dias fixados no decreto implica a **autorização automática** para a posse ou o porte de arma de fogo, o que é francamente incompatível com o dever

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Instituto Sou da Paz. Pedido de Informação via Lei de Acesso a Informação 08850.000969/2012-23, realizado em 16/07/2012 e atendido em 23/07/2012. Cópia nos arquivos do Instituto Sou da Paz.

⁵¹ Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. “Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a Finalidade de Investigar, no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Tráfico de Armas, Munições e Explosivos e a Consequente Utilização desse Arsenal, por Traficantes de Drogas, Milicianos e Outros Bandos, Quadrilhas ou Organizações Criminosas”, 2011, p. 134-135. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/259466-Assembleia-legislativa-do-estado-do-rio-de-janeiro-relatorio-final.html>>. Acesso em 04 fev. 2019.



estatal de fiscalização inerente à tutela dos direitos constitucionais à vida e à segurança. O prazo estabelecido também é incompatível com a constatação de que as estruturas atualmente existentes para fiscalização do mercado de armas, competência compartilhada entre Exército e Polícia Federal, já se encontram sobrecarregadas nas condições atuais, sendo previsível sobrecarga ainda maior e aumento dos pedidos a serem analisados após a edição desses Decretos, fato que pode prejudicar seriamente a qualidade das análises realizadas.

87. Por outro lado, ainda que a análise do requerimento ocorra dentro do prazo estabelecido nos atos impugnados, a (inconstitucional) flexibilização da fiscalização permanece, por uma série de razões. Em primeiro lugar, tem-se a já mencionada desnaturação do critério legal da efetiva necessidade pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019. Se antes, como visto, o Estado fiscalizava caso a caso a presença desse requisito antes de expedir a autorização da posse de armas de fogo, hoje basta a mera declaração do interessado. Também em relação ao porte, os novos regulamentos presumem a efetiva necessidade para vários casos de suposto exercício de atividade de risco ou de pretensa ameaça à integridade física, enfraquecendo igualmente a fiscalização do Estado sobre esse requisito legal.

88. Ademais, o Decreto nº 9.785/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019, aumentou os prazos de validade do certificado de posse (art. 10, § 2º) e do documento de porte (art. 21, inciso I), fixando-os em 10 (dez) anos. A inconsequência e a irresponsabilidade dessas determinações são tão flagrantes que dispensam maiores comentários. Basta constatar que o prazo de validade da Carteira Nacional de Habilitação, que trata de permissão para atividade que possui um risco infinitamente menor do que a utilização de armas de fogo, é, em regra, de cinco anos (art. 147, § 2º, CTB). O decreto impugnado instituiu uma situação esdrúxula no Brasil, em que as aptidões de motorista serão fiscalizadas com mais rigor do que as de detentor de arma de fogo.

89. O período estendido de 10 anos ignora, ainda, a lógica de criação dos requisitos que visam a mitigar os riscos inerentes à posse e porte de armas. Como exemplo mais



flagrante de inadequação, citamos o teste psicológico. Importante para reduzir o risco de mal-uso em situações de pressão, conflitos interpessoais e até de suicídio, esse teste jamais poderá cobrir o período de uma década na vida de qualquer cidadão, fazendo com que, nos anos finais do registro, esse requisito reste descoberto, colocando não apenas o proprietário da arma, como todos ao seu redor, em risco. Tampouco há um olhar diferenciado para a idade, como na legislação de trânsito, em que idosos, por causa da perda de condição física e visual, são submetidos a exames em períodos inferiores ao de outros motoristas.

90. A fiscalização sobre a aquisição de munições também foi indevidamente flexibilizada pelos novos regulamentos. Com efeito, antes dos novos regulamentos, o lojista deveria informar, em tempo real, sobre a compra de qualquer munição diretamente ao Exército, por meio do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições – SICOVEM, na forma do art. 10 da Portaria COLOG nº 12/2009. Já sob a égide dos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019, a informação acerca da compra é enviada pelo próprio proprietário ao Exército ou à Polícia Federal em até 72 horas, o que enseja a fragilização do banco de registro de dados. Ademais, por não ser em tempo real, essa previsão possibilita, no limite, que uma mesma pessoa recorra a dois estabelecimentos comerciais distintos para comprar munições acima do limite permitido, já que a atualização, na forma estabelecida pelo novo regramento, demorará a ser feita.

91. Os parâmetros de fiscalização previstos no Decreto nº 9.685/2019 também são extremamente precários no tocante à prevenção de acidentes domésticos. Conforme já referido, a norma condiciona a autorização da posse de armas de fogo em residências habitadas por criança, adolescente ou pessoa com deficiência mental, à simples declaração da existência de lugar seguro para armazenamento. Não se requer qualquer tipo de comprovação da efetiva adoção da medida de segurança. Dispensa-se, portanto, a fiscalização da efetiva manutenção das armas em locais adequados e seguros, conferindo proteção insuficiente à vida e segurança dos integrantes desses lares.



92. Pesquisadores do tema, como Daniel Ricardo de Castro Cerqueira e João Manoel Pinho de Mello apontam que há relação direta entre a presença de armas de fogo dentro das residências e o aumento da probabilidade de vitimização dos próprios residentes.⁵² Aliás, trata-se de relação até intuitiva. A arma de fogo mantida em casa para a proteção é um fator de risco de homicídio no domicílio, independentemente de outras variáveis. E essa relação é amplamente confirmada por diversos outros estudos, realizados inclusive nos Estados Unidos.⁵³

93. Diante de todos esses elementos, há somente uma conclusão possível: os Decretos nº 9.785/2019 e 9.797/2019 introduziram regramento que põe em risco a vida e a segurança dos cidadãos brasileiros, protegendo-os de forma insuficiente. Os decretos impugnados violam o dever estatal de proteger esses direitos fundamentais, ofendendo também o princípio da proporcionalidade, sob o prisma de vedação à proteção insuficiente.

– V –

**POSSE DE ARMAS PARA QUEM E CONTRA QUEM?
O IMPACTO DESPROPORCIONAL DOS DECRETOS Nº 9.785/2019 E Nº
9.797/2019 SOBRE OS DIREITOS DAS MULHERES E DA POPULAÇÃO
RURAL DE BAIXA RENDA**

94. O princípio da igualdade, consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição, não veda apenas as medidas que tenham caráter explicitamente discriminatório, ou que tenham sido adotadas com a intenção de prejudicar ou favorecer determinados grupos ou

⁵² Daniel Ricardo de Castro Cerqueira; João Manoel Pinho de Mello. *Menos armas, menos crimes*. Brasília: IPEA, 2012, p. 15. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2927/1/TD_1721.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.

⁵³ Cf. Arthur L. Kellermann, Frederick P. Rivara, Norman B. Rushforth, Joyce G. Banton, Donald T. Reay, Jerry T. Francisco, Ana B. Locci, Janice Prodzinski, Bela B. Hackman, and Grant Somes. Gun ownership as a risk factor for homicide in the home. *The New England Journal of Medicine*, v. 329, n. 15, p. 1.084-1.091, 1993; Peter Cummings; Thomas D. Koepsell; David C. Grossman; James Savarino; Robert S. Thompson. The association between the purchase of a handgun and homicide or suicide. *American Journal of Public Health*, v. 87, n. 6, jun. 1997.



peessoas. Pelo contrário, o princípio proíbe também a discriminação indireta, que ocorre quando medidas aparentemente neutras geram impacto negativo desproporcional sobre determinados grupos vulneráveis, que sofrem grave quadro de opressão ou invisibilização.⁵⁴ Como ressaltou Joaquim Barbosa Gomes,

“[...] toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semigovernamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio constitucional da igualdade se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas.”⁵⁵

95. A teoria da discriminação indireta, originalmente desenvolvida no direito norte-americano, é amplamente adotada no Direito Comparado, em países como Colômbia e Canadá, bem como pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁵⁶ Ela também vem sendo aplicada no Brasil, inclusive pelo STF.

96. Nesta Suprema Corte, o *leading case* na matéria foi o julgamento proferido na ADI nº 1.946, em que se examinou a constitucionalidade da incidência do limite dos benefícios previdenciários estabelecido pela Emenda Constitucional nº 20 sobre o salário maternidade. O argumento em que se louvou o STF para, em decisão unânime, impedir a incidência em questão, é o de que, embora o teto previdenciário seja aplicável a todos os beneficiários, em igualdade de condições, o seu efeito concreto onera de modo desproporcional as mulheres, ao induzir a discriminação de gênero no mercado de trabalho.⁵⁷

⁵⁴ Veja-se, a propósito, Roger Raupp Rios. *Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008; e Wallace Córbo. *Discriminação Indireta*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

⁵⁵ Joaquim Barbosa Gomes. *Ação Afirmativa e o Princípio Constitucional da Igualdade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 24.

⁵⁶ Para um denso estudo sobre o tratamento da discriminação indireta no Direito Comparado, veja-se Wallace Córbo. *Discriminação Indireta*. *Op. cit.*, p. 111-175.

⁵⁷ STF, ADI 1946, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 16/05/2003. Na ementa do referido acórdão consta: “Na verdade, se se entender que a Previdência Social, doravante, responderá apenas por R\$ 1.200,00 por mês,

97. Pois bem. Como exposto nos itens anteriores desta petição, a flexibilização da posse de armas traz efeitos deletérios à segurança pública, afetando direitos de todos. Há, no entanto, grupos sociais especialmente prejudicados pela medida, mais expostos aos riscos trazidos pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019, em que pese a linguagem facialmente neutra do diploma.

98. Os decretos propõem uma política de segurança pública pré-hobbesiana. As medidas instituem espécie de privatização da segurança dos indivíduos, em uma lógica de faroeste, de guerra de todos contra todos, em detrimento do controle do Estado. Ocorre, todavia, que as desigualdades econômicas e relações de dominação existentes na sociedade brasileira favorecerão o municiação de quem já desfruta de posições de poder, em prejuízo daqueles em situação de vulnerabilidade.

99. Como se sabe, o acesso a armas de fogo é altamente custoso. Estima-se que os gastos para adquirir um armamento e realizar o treinamento mínimo para manuseá-lo fiquem em ao menos R\$ 4 mil, podendo chegar a até R\$ 10 mil.⁵⁸ São números que ultrapassam em muito a renda média do brasileiro, que para a metade mais pobre da população não ultrapassa os R\$ 754, segundo dados do IBGE.⁵⁹ A tendência, portanto, é de que somente o “cidadão de bem” abastado faça uso das prerrogativas previstas pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019.

durante a licença da gestante, e que o empregador responderá, sozinho, pelo restante, ficará sobremaneira facilitada e estimulada a opção deste pelo trabalhador masculino”.

⁵⁸ Renata Mariz. “Licença e compra de arma de fogo custam ao menos R\$ 4 mil”. *O Globo*. 13/01/2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/licenca-compra-de-arma-de-fogo-custam-ao-menos-4-mil-23367236>>.

⁵⁹ Conforme explica o referido instituto de pesquisa: “Em 2017, as pessoas que faziam parte do 1% da população brasileira com rendimentos mais elevados (rendimento médio mensal real de R\$ 27.213) recebiam, em média, 36,1 vezes o rendimento da metade da população com os menores rendimentos (rendimento médio mensal real de R\$ 754). A região Nordeste foi a que apresentou a maior razão (44,9 vezes) e a região Sul a menor (25,0 vezes). No Brasil, em 2016, essa razão havia sido de 36,3%.” (“PNAD Contínua: 10% da população concentravam quase metade da massa de rendimentos do país em 2017”. 11/04/2018. Disponível: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>).



100. Por outro lado, observa-se o impacto desproporcional da medida sobre parcelas da população em grave situação de sujeição, como as mulheres, os negros e a população rural de baixa renda. Trata-se, em síntese, de pessoas submetidas a regimes de opressão sociocultural e econômica que as tornam mais suscetíveis à violência em ambientes privados e públicos: nas suas próprias casas, no caso das mulheres; nas propriedades de seus empregadores, no caso da população rural de baixa renda, que com frequência ali trabalha e reside, formal ou informalmente; assim como nas ruas, tendo em vista a maior vitimização de negros nos casos de homicídios. Como se passará a demonstrar, o impacto das medidas instituídas pelos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 para esses grupos mostra-se claramente excessivo e desproporcional.

101. No Brasil, os números da violência contra a mulher atingem patamares estarrecedores. Segundo o Atlas Brasileiro de Segurança Pública 2018, a cada dia três mulheres são vítimas de feminicídio, assim entendido o homicídio praticado contra pessoa do sexo feminino em situação de violência doméstica, tomando estes como casos mais exemplares e fáceis de identificar de violência letal motivada pela condição de gênero da vítima.⁶⁰ Em 2017, foram registrados 221.238 casos de lesão corporal dolosa enquadrados na Lei Maria da Penha, o que representa uma média de 606 casos por dia.⁶¹ A realidade é provavelmente ainda mais dramática, devido à expressiva subnotificação dos episódios de violência doméstica, fortemente estigmatizados na sociedade.⁶²

⁶⁰ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas Brasileiro de Segurança Pública 2018*. Ano 12, 2018, p. 56. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Anuario-2019-v6-infogr%C3%A1fico-atualizado.pdf>.

⁶¹ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas Brasileiro de Segurança Pública 2018*. *Op. cit.*, p. 57.

⁶² Segundo estimativas conservadoras, mais da metade das mulheres não denunciam seu agressor (52%). FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP); DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISA. *A vitimização de mulheres no Brasil*. Rio de Janeiro: 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>>. Acesso em 13.03.2019. p. 20.



102. Para grande parte das mulheres brasileiras, a esfera privada não é sinônimo de segurança, mas o local em que com mais frequência são ameaçadas e agredidas, por companheiros, ex-companheiros e parentes.⁶³ O potencial de agravamento desse quadro nefasto pelas disposições contidas nos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 é imenso. Ao facilitarem a posse de armas em ambientes domésticos, os regulamentos favorecem o município de agressores, que, em geral, não são denunciados e que podem aparentar uma vida pública ilibada; fragilizam a situação das mulheres em relação à modalidade de violência que mais as atinge; e potencializam os danos e a letalidade associada às agressões domésticas que essas mulheres podem sofrer.

103. Cruzamento recente, realizado pelo Instituto Sou da Paz com dados de armas registradas na Polícia Federal, mostra que o assassinato de mulheres no interior de residência cresce em tendência semelhante às armas registradas, reforça, assim, o argumento apresentado nesta petição. A análise publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* afirma:

“Mesmo antes do decreto de Bolsonaro, que flexibiliza a posse de armas, um levantamento feito pelo Instituto Sou da Paz, a pedido da Coluna, mostra que a proporção de mulheres mortas em casa acompanhou o aumento de pessoas com posse de armas.

Em três anos, o número de pessoas com armas cresceu 17,9%, enquanto o aumento de homicídios de mulheres em casa aumentou 26,2%. O Instituto cruzou dados da Polícia Federal, de armas registradas em nome de civis, com as informações do Atlas da Violência, de 2014 e 2017 (informações mais atualizadas disponíveis).”⁶⁴

⁶³ Dados obtidos no ano de 2017 do Estado do Rio de Janeiro mostram que, no interior das residências, ocorrem (i) 29,7% dos homicídios praticados contra mulheres; (ii) 39,7% das tentativas de homicídio; (iii) 65,8% dos feminicídios e tentativas de feminicídio; (iv) 61,7% das lesões corporais dolosas; (v) 68,4% dos estupros; (vi) 50,6% das tentativas de estupro e (viii) 62,9% das ameaças. Nada obstante, foram recebidos em média, por dia, 47 registros de mulheres ameaçadas por companheiros ou ex companheiros em todo o estado. Cf. Orinda Claudia R. de Moraes; Flávia Vastano Manso (org.). *Dossiê mulher 2018*, 13ª versão. Rio de Janeiro: RioSegurança. Instituto de Segurança Pública (ISP – RJ), 2018. p. 21, 29, 36, 41, 53, 60 e 71.

⁶⁴ Marianna Holanda. “Aumento nos casos de mulheres mortas em casa acompanha crescimento de registro de armas, mostra estudo”. In: *Estadão*, 11/06/2019. Disponível eletronicamente: <



104. E não se diga que os decretos impugnados colaborariam com a defesa das mulheres, ao facultar-lhes também a aquisição de armas de fogo. No mundo real, esse tipo de raciocínio não deve ser levado a sério. Ele só pode ser defendido por aqueles que – por má-fé ou desconhecimento – ignoram totalmente a dinâmica própria aos episódios de violência doméstica e a complexidade do seu enfrentamento.

105. Com efeito, a violência doméstica é praticada por alguém com quem a vítima possui ou possuía um *vínculo familiar ou afetivo*. Essa relação pré-existente, aliada à força sociocultural dos estereótipos de gênero, faz com que os agressores sejam, em sua maioria, pessoas antes dotadas da confiança das mulheres, e que muitas delas ainda se julguem culpadas pelos ataques sofridos ou tenham, ao menos, receio de prejudicar o agressor e, com isso, fazer sofrer outros familiares e entes queridos. Esse contexto específico torna qualquer reação ou mesmo prevenção por parte delas extremamente difícil.

106. A violência sofrida pelas mulheres no ambiente doméstico costuma se expressar por *formas conjugadas de agressão*. Ao lado de cada xingamento, tapa, soco ou empurrão, costumam haver manifestações menos aparentes, mas igualmente poderosas de diminuição da autonomia da mulher, que tornam ainda mais complexo o processo de prevenção e reação a esse tipo de ofensa.⁶⁵

107. Uma mulher rotineiramente humilhada, sem autonomia financeira e sem liberdade dentro da própria casa teria, realmente, como adquirir uma arma de fogo e se encorajar a utilizá-la contra seu parente ou companheiro agressor? A resposta, apesar da retórica belicosa que apoiou a edição dos decretos impugnados, é indubitavelmente

<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/aumento-no-numero-de-mulheres-mortas-em-casa-acompanha-crescimento-de-registro-de-armas/>>.

⁶⁵ Não à toa, o art. 5º da Lei Maria da Penha qualifica como violência doméstica não apenas a ofensa de natureza física, mas também a psicológica, a moral, a sexual e a econômica.



negativa. Examinando-se a realidade específica das vítimas de violência doméstica, não é razoável crer que elas queiram ou consigam encarar a posse de arma de fogo como solução para os ataques sofridos.

108. Mesmo que venham a possuir uma arma de fogo, também não se pode pressupor que as mulheres tenham condições de se valer delas em uma situação concreta de violência doméstica. Há o perigo imediato de a mulher ter a arma tomada de si pelo agressor, com quem geralmente reside; e o perigo mediato de ter a mera compra ou o saque da arma em uma situação concreta de violência como catalizadores de uma agressão ainda mais intensa e letal.

109. Conforme já destacaram Ana Carolina Pekny e Natália Pollachi, pesquisadoras do Instituto Sou da Paz:

“[...] a ideia de que mulheres precisam se armar para se defenderem ignora o peso do fator surpresa, que faz com que apenas estar armada não implique em proteção. O uso da arma para autodefesa requer que ela esteja em local de alcance imediato e municiada. Uma arma nessas condições poderia ser tomada e usada contra a vítima ou causar acidentes, especialmente em casas com crianças. Além disso, o uso da arma para defesa pessoal pressupõe treinamento constante, algo muito distante da realidade de quase toda a população.”⁶⁶

110. Há de se ressaltar que os índices de **reincidência** das agressões domésticas são altíssimos, havendo, inclusive, estudos que indicam uma tendência do aumento do nível de agressividade conforme a vítima reaja aos sucessivos ataques ou não.⁶⁷ Por outro lado, sabe-se que a resolução dos casos denunciados e a efetividade do sistema de proteção às

⁶⁶ Ana Carolina Pekny e Natália Pollachi. “Mulheres dizem não às armas e sabem o porquê: decreto que facilita posse de armas pode elevar número de feminicídios no Brasil”. *El País*. 22/01/2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/19/opinion/1547931975_861982.html>.

⁶⁷ Andreia Tassiane Antonacci; Valéria Morine Nagy. “Aspectos neuropsicológicos dos agressores domésticos e o advento da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006)”. *Revista dos Tribunais*, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.971.04.PDF>.



mulheres que recorrem à polícia ou ao Judiciário continuam a ser bastante precários,⁶⁸ mesmo 12 anos após a edição da Lei Maria da Penha, considerada um dos melhores diplomas do mundo sobre a matéria.

111. Desse modo, ainda que as mulheres conseguissem superar os obstáculos de índole afetiva, psicológica, moral e econômica que tendem a se colocar para enfrentamento da violência doméstica, teriam de lidar com o fundado receio de terem sua tentativa de prevenção ou reação voltada contra si. Ademais, é de se perguntar se, no absurdo da política pública recém instituída, espera-se que o casal guarde seus revólveres em cofres separados e passe a resolver seus desentendimentos conjugais por meio de duelos medievais.

112. Não à toa, verifica-se que a posição contrária à posse e ao porte de armas é ainda mais intensa entre as mulheres. Enquanto a população no geral se manifesta 73% contra a noção de que o porte de armas possa contribuir para a melhoria da segurança, tal percentual é de 80%⁶⁹ entre as mulheres. Esse viés de gênero se reflete nas intenções de compra de armas,⁷⁰ reforçando sua instrumentalização como meio de realização de um ideal de masculinidade atrelado ao controle e à violência.

113. Por tudo isso, verifica-se que a flexibilização da posse de armas de fogo não configura, sob nenhum enfoque, medida passível de aprimorar a segurança pessoal das mulheres. Muito pelo contrário. A ampla autorização para a aquisição de armas de fogo – e a ampliação do prazo de validade do registro dos armamentos – tende a viabilizar a intensificação e a letalidade de uma forma de violência típica dos ambientes privados e que têm as mulheres como suas principais vítimas. Os decretos produzem, portanto,

⁶⁸ Alguns estudos indicam, inclusive, que a taxa de mortalidade por agressão de mulheres que já reportaram casos de violência doméstica é maior do que a da população feminina em geral (<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n9/1413-8123-csc-22-09-2929.pdf>)

⁶⁹ Cf. <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/03/ibope-maioria-dos-entrevistados-em-pesquisa-e-contra-a-flexibilizacao-das-regras-de-armas.ghtml>>.

⁷⁰ Cf <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/04/11/3100581ecc8a17a619af6189cd665777pac.pdf>>



efeitos que alimentam e ampliam uma das manifestações mais perversas da desigualdade de gênero na sociedade brasileira.

114. Raciocínio semelhante se aplica aos afrodescendentes. Em primeiro lugar porque, por terem em geral menor poder aquisitivo do que os brancos no país, não disporão dos mesmos recursos para se armarem. Assim, mesmo se observada a perversa “lógica de faroeste” em que se baseia o decreto, eles serão prejudicados, já que estarão mais expostos às armas alheias, e não terão o mesmo acesso aos armamentos de fogo legalmente adquiridos.

115. Mas não é só. Como se sabe, no Brasil viceja o racismo estrutural,⁷¹ que penetra profundamente nossa cultura, economia e sociedade. Lamentavelmente, as cicatrizes da escravidão negra ainda marcam nossas relações sociais, que continuam pautadas pela hierarquia e opressão racial.⁷²

116. Nesse cenário, os negros são as maiores vítimas da violência praticada não apenas pelo Estado, mas também por particulares. A imensa maioria das vítimas de homicídio no país é de pessoas negras, em situação que já foi caracterizada como verdadeiro genocídio. Como consta no Atlas da Violência de 2019, produzido pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública:

“Em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios foram indivíduos negros (definidos aqui como a soma de indivíduos pretos ou pardos, segundo a classificação do IBGE, utilizada também pelo SIM), sendo que a taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0. Ou seja, proporcionalmente às respectivas populações, para cada

⁷¹ Veja-se a propósito, e.g., Silvio Luiz de Almeida. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.

⁷² Cf., e.g., Antônio Sérgio Alfredo Gimarães. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999; Kabengele Munanga e Nina Lirio Gomes. *Para entender o negro no Brasil de hoje: história, realidades, problemas e caminhos*. São Paulo: Global, 2004.



indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, aproximadamente, 2,7 negros foram mortos.

O gráfico 5.1 descreve a piora na desigualdade de letalidade racial no Brasil. No período de uma década (2007 a 2017), a taxa de negros cresceu 33,1%, já a de não negros apresentou um pequeno crescimento de 3,3%. Analisando apenas a variação no último ano, enquanto a taxa de mortes de não negros apresentou relativa estabilidade, com redução de 0,3%, a de negros cresceu 7,2%.”⁷³

117. E o número de negros mortos por armas de fogo também é proporcionalmente muito superior ao de brancos. Dos 40.369 mortos por agressão por arma de fogo ocorridas em 2013, 69,3% eram negros.⁷⁴ Ademais, conforme dados divulgados pelas Nações Unidas, os jovens negros têm 2,7 mais chances de serem vítimas de homicídio no Brasil do que jovens brancos.⁷⁵

118. No imaginário social brasileiro, encharcado pelo preconceito racial, os negros são vistos como mais perigosos e propensos ao crime. Nesse contexto de discriminação, o aumento da circulação de armas de fogo tende a elevar de modo desproporcional o risco à vida e segurança dos afrodescendentes.

119. Como, por força dos estereótipos negativos presentes na sociedade, as pessoas negras são vistas como mais perigosas, torna-se maior o risco de que sejam vítimas de ataques por armas de fogo da parte de indivíduos que se sintam “ameaçados” – mesmo que no mais das vezes a ameaça sequer exista.

⁷³ IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da Violência 2019*, p. 49. Disponível eletronicamente em <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf>.

⁷⁴ Ana Carolina Pekny, Bruno Langeani, Felipe Angeli, Ivan Marques e Stephanie Morin. *Controle de armas no Brasil – o caminho a seguir*. Instituto Sou da Paz e Friedrich Ebert Stiftung, 2015, p. 4.

⁷⁵ Nações Unidas Brasil. “Vidas Negras: Pelo fim da violência contra a juventude negra no Brasil”. Disponível: <http://vidasnegras.nacoesunidas.org/materiais/>.



120. Não bastasse, como se destacou anteriormente, é muito comum no Brasil que as armas com origem lícita se extraviem ou sejam furtadas ou roubadas, acabando nas mãos de criminosos. Também nesse caso, a exposição da vida e da segurança da população negra é muito maior do que a dos brancos, já que aquela, em razão da desigualdade econômica, habita com muito mais frequência localidades mais perigosas, como as comunidades submetidas ao domínio territorial de traficantes ou milicianos. Nessas localidades, o risco de ser atingido por armas de fogo é evidentemente muito superior.

121. Assim, não há dúvida de que a facilitação do acesso à posse de armas, embora tenha efeitos adversos para toda a população, atinge de maneira especialmente negativa os afrodescendentes.

122. O mesmo se pode dizer acerca dos impactos gerados sobre a população rural de baixa renda. Ao estabelecer uma presunção absoluta de efetiva necessidade para o porte de arma de fogo em prol de todos os residentes em área rural, o Decreto nº 9.785/2019, em sua redação original, não diferenciou ricos e pobres, latifundiários e trabalhadores, colaborando, com a sua linguagem aparentemente neutra, para o aprofundamento da opressão socioeconômica que caracteriza o meio rural brasileiro.

123. Agravando ainda mais esse quadro, o Decreto nº 9.797/2019, ao alterar o Decreto nº 9.785/2019, estabeleceu que a presunção de efetiva necessidade para o porte de armas de fogo se aplica apenas aos domiciliados em imóvel rural, “*assim definido como aquele que se destina ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, [...] cuja posse seja justa*” (art. 20, § 4º, inciso II). A partir da mera análise do seu texto, não restam dúvidas de que esse disposto visa a beneficiar os proprietários de terras rurais, em detrimento dos direitos de grupos como indígenas, quilombolas, população de baixa renda e integrantes de movimentos fundiários, que, muitas vezes, habitam imóveis rurais não regularizados.



124. Sabe-se que, em inúmeras partes do Brasil, ainda hoje grandes titulares de terra fazem de seus latifúndios espaços alheios ao Estado de Direito, em que vigoram não os direitos e garantias constitucionais, mas os vestígios de nossa tardia abolição da escravidão e dos nossos elevadíssimos índices de concentração fundiária. Só em 2016, foram recebidas denúncias de trabalho escravo envolvendo 751 trabalhadores no Brasil, resultando na libertação de 544 destes.⁷⁶ A maior parte desses episódios ainda ocorre no meio rural.⁷⁷

125. Os conflitos agrários também são uma constante entre nós. Em 2016, estima-se que mais de 900 mil pessoas se envolveram em impressionantes 1.536 disputas por terra, água ou trabalho no meio rural brasileiro.⁷⁸ O número anual de homicídios em conflitos no campo mais que dobrou. Se em 2007 ficaram em 25, em 2016, esse número disparou para 70, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra.⁷⁹

126. Em tais contextos, a ampliação do acesso a armas de fogo tenderá a intensificar a opressão socioeconômica que caracteriza o meio rural brasileiro. Conforme já destacado, o custo de aquisição de armas de fogo é muito elevado. No meio rural, isso significa, basicamente, facilitar o municiamento dos grandes proprietários de terra, intensificando o medo e a letalidade da violência que alguns deles, com frequência, ainda infligem contra alguns dos homens e mulheres mais humildes do país. O potencial

⁷⁶ Cf. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e Thiago Valentim Pinto Andrade (Coords.). *Conflitos no Campo Brasil 2016*. CPT Nacional - Brasil, 2016, p. 135. Disponível em: <http://pnsr.desa.ufmg.br/wp-content/uploads/2017/07/Conflitos-no-Campo-2016-WEB.pdf>.

⁷⁷ A partir da análise do cadastro de empregadores listados por explorar trabalho escravo, verifica-se que dos setores econômicos envolvidos com o trabalho escravo no Brasil, 31,3% corresponde a agricultura, 25,2% a criação de animais, e empatados em 8% estão os setores da construção e do setor madeireiro. É válido ressaltar que esses casos são subnotificados, o que pode levar a acreditar que esses números sejam maiores. Cf. Bruno Fonseca. “No mapa, o trabalho escravo no Brasil”. *Pública: Agência de Jornalismo Investigativo*, 31.10.2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/10/no-mapa-o-trabalho-escravo-no-brasil/>.

⁷⁸ Cf. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e Thiago Valentim Pinto Andrade (Coords.). *Conflitos no Campo Brasil 2016*. *Op. cit.* p. 24.

⁷⁹ Comissão Pastoral da Terra. “Assassinatos no campo batem novo recorde e atingem maior número desde 2003”. 16 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4319-assassinatos-no-campo-batem-novo-recorde-e-atingem-maior-numero-desde-2003>.



impacto desproporcional da medida nos conflitos que frequentemente ocorrem com comunidades indígenas e quilombolas, integrantes de movimentos sociais de luta pela reforma agrária e/ou causas ambientais, não pode ser desprezado.

127. Ademais, há de se considerar o fato de que, em grandes propriedades rurais, a posse transmuda-se muito facilmente em porte. Com o novo regulamento dado ao Estatuto do Desarmamento, tal possibilidade se tornou regra. Afinal, o Decreto nº 9.785/2019 passou a prever que, para fins de posse, o proprietário deve manter a arma de fogo no interior de sua residência ou nas dependências desta, assim consideradas *“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”* (art. 10, § 1º, inciso I, grifos acrescentados). Em outros termos, o novo regulamento autorizou expressamente o uso da arma, pelo proprietário de terra, em todo o seu vasto espaço rural.

128. De qualquer ponto do latifúndio, se tornará possível estender uma arma contra os empregados que, por exemplo, questionem suas condições de trabalho, queixem-se da violação constante de seus direitos, ou simplesmente desobedeçam ou incomodem seus pretensos senhores. De qualquer ponto do latifúndio, será possível ameaçar com uma arma de posse e porte lícitos indígenas e quilombolas, integrantes de movimentos sociais e ambientalistas.

129. Assim, também por essas razões, o impacto negativo dos Decretos nº 9.785/2019 e nº 9.797/2019 sobre a população rural de baixa renda promove novas injustiças e desigualdades, além de intensificar e legitimar um modelo de opressão no campo que, embora antigo e usual, é inaceitável em um Estado Democrático de Direito.

130. Mesmo, portanto, se não acolhidos os demais argumentos expostos nesta petição e na inicial da ADI, a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.785/2019, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.797/2019, deve ser reconhecida, à luz do princípio da isonomia, em razão do especial prejuízo e da ofensa causados à integridade física das mulheres, dos negros e da população rural de baixa renda.



– VI –

DOS PEDIDOS

131. Diante do exposto, requer o Instituto Sou da Paz:

(a) a sua admissão na ADI nº 6.139, na qualidade de *amicus curiae*, para exercer todas as faculdades processuais correspondentes, como apresentação de manifestações e memoriais, participação em eventuais audiências públicas e sustentação oral por ocasião da sessão de julgamento; e

(b) no mérito, seja julgada procedente a ADI nº 6.139, de modo a se realizar interpretação conforme à Constituição do art. 4º, § 2º, do art. 10, § 1º, inciso I, e do art. 27 da Lei nº 10.826/2003, com a consequente declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 9.875/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.797/2019, conforme aditamento à inicial protocolado em 05/06/2019.

P. deferimento.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 17 de junho de 2019.

DANIEL SARMENTO
OAB/RJ nº 73.032

CAMILLA GOMES
OAB/RJ nº 179.620

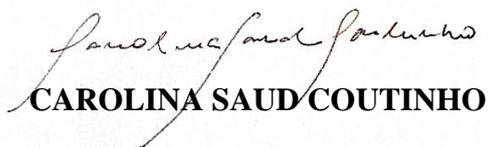
CRISTINA TELLES
OAB/RJ nº 166.362

JOÃO GABRIEL PONTES
OAB/RJ nº 211.354



WALLACE CORBO
OAB/RJ n° 186.442

ACADÊMICOS DE DIREITO



CAROLINA SAUD COUTINHO



EDUARDO RAMOS ADAMI



RAPHAELA AZEVEDO DE MELLO SILVA